

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

ÉTAT ACTUEL ET PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE L'ÉLABORATION
DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT AU CAMEROUN :
CAS DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT

THÈSE

PRÉSENTÉE COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

PROGRAMME OFFERT CONJOINTEMENT
PAR

L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À CHICOUTIMI

L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI

PAR NGATCHA KUIPOU JEAN DANIEL

OCTOBRE 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI
Service de la bibliothèque

Avertissement

La diffusion de ce mémoire ou de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire « *Autorisation de reproduire et de diffuser un rapport, un mémoire ou une thèse* ». En signant ce formulaire, l'auteur concède à l'Université du Québec à Rimouski une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de son travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, l'auteur autorise l'Université du Québec à Rimouski à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de son travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits moraux ni à ses droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, l'auteur conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont il possède un exemplaire.

*«L'erreur n'annule pas la valeur de l'effort accompli»¹. Toutefois,
«connaître son ignorance est la meilleure part de la
connaissance»².*

DÉDICACE

Je dédie cette thèse à ma maman Madame Ketchemen Martine épouse Kuipou qui, dès mon jeune âge, ne cessait de me ressasser que ça prend du sacrifice et une bonne dose de courage pour réaliser un travail d'intérêt général. Je me rappelle de sa parole fétiche quotidienne, tirée de la sagesse semi-bantoue, qu'elle prononçait toutes les nuits avant de se mettre au lit à savoir : *«Un veau sans queue fait des efforts énormes pour chasser les mouches posées sur son arrière train afin d'avoir la quiétude durant toute la journée»*. Une manière très polie et imagée d'enseigner à ses sept garçons et à sa fille que dans la vie, même avec des problèmes existentiels, une personne devrait associer objectivement la volonté et l'effort pour venir à bout de ses difficultés journalières. Ce travail de recherche est également dédié à mes frères et à ma soeur et à tous ceux qui, de près comme de loin, m'ont encouragé et aidé à réaliser cette thèse. À tous les membres de ma famille paternelle et de ma famille maternelle décédés, nous continuons, à travers cette thèse, à avoir une pensée pour vous. Je dédie aussi cette thèse à mon père Kuipou Jean Claude, et à mon grand-père maternel Ngatchou Gaston, qui m'ont inculqué certaines valeurs sociales telles que les vertus du travail, le respect et la rectitude morale durant leur passage sur cette Terre.

¹ Proverbe africain.

² Proverbe chinois.

REMERCIEMENTS

Cette thèse a été réalisée grâce à la volonté du gouvernement de la République du Cameroun particulièrement celle de l'ex-ministère de la Planification, de la Programmation du développement et de l'Aménagement du Territoire (MINPLAPDAT). Cette volonté est la matérialisation de la politique prônée par le chef de l'État de ce pays, axée sur le renforcement de la qualité des ressources humaines dans les secteurs clés de la nation. C'est pourquoi j'exprime ma gratitude au chef de l'État et président de la République du Cameroun. Je reconnais également le concours particulier des responsables de l'ex-MINPLAPADAT et du ministère de la Fonction publique et la Réforme administrative (MINFOPRA) durant la procédure administrative pour ma mise en formation au Québec. Je saisis également cette opportunité pour exprimer mes sincères reconnaissances à Antoinette Kunse, Ketchemen Amélie Danielle et Jean Daniel Ngatcha Kuipou Junior, membres de ma famille nucléaire, qui m'ont supporté pendant mes études au Canada. À mes frères, à ma sœur, à la famille Tchapet à Montée Jouvence de Biyen Assi à Yaoundé, à Monsieur Kengne Pascal et à Madame Boé Jeannette qui m'ont encouragé et assisté moralement durant cette rude épreuve universitaire. Marie-Claudie Plourde, Roxane Plourde et Maxim Samuel Deschène trouvez à travers ce travail toute ma reconnaissance pour votre assistance et les concours multiformes que vous m'avez apportés durant la rédaction de cette thèse.

À mon directeur de thèse Monsieur Serge Côté, à tous les enseignants du Programme conjoint de doctorat de l'Université du Québec à Chicoutimi et à Rimouski et à tous les

autres intervenants extérieurs dudit programme pour les enseignements de bonne qualité que j'ai reçus durant mon séjour à l'Université du Québec à Rimouski.

RÉSUMÉ

En se fondant sur les travaux de recherche de certains spécialistes de la planification du développement, Marc-Urbain Proulx (2002, 23) soutient que cette science de la rationalité existe depuis *La République* de Platon. Théoriquement, la planification du développement est un instrument indispensable à la gestion globale et collective de la cité. Ici nous entendons par cité un territoire bien déterminé. Ainsi, depuis la nuit des temps, la gestion collective d'un territoire donné ou d'une structure précise, dans le but d'atteindre des objectifs spécifiques en garantissant l'intérêt général, a toujours été au centre de la préoccupation des décideurs et la planification du développement l'outil sollicité pour y parvenir. Si l'importance de la planification comme science ne fait aucun doute, le contexte d'application, l'organisation du système de planification, la gestion des organes de planification, l'efficacité et la pertinence de cette science semblent toutefois être les points sur lesquels les résultats de recherche ont soulevé de nombreux questionnements.

Toutes ces interrogations dépendent de l'efficacité de la méthodologie de planification conçue et utilisée au cours des opérations de planification du développement. En bref, nous constatons que l'efficacité d'un système de planification du développement est tributaire de la qualité de la méthodologie utilisée et des moyens humains, matériels et financiers mobilisés.

En plus, la planification du développement, pour être compétente, met la personne, son environnement externe et son milieu de vie immédiat au cœur de toutes les initiatives de développement. C'est pourquoi dans le contexte particulier des pays du Sud, les principes de développement durable et les préceptes de l'éco-développement méritent de guider les décideurs publics et d'être les vitrines des participants aux opérations de planification du développement. La planification du développement est sollicitée pour trouver des réponses appropriées aux préoccupations des acteurs de développement et identifier les moyens exigés pour y parvenir.

Le processus global de planification du développement comporte quatre phases interdépendantes. Il s'agit de : 1) la phase d'élaboration du plan de développement ou de la stratégie de développement; 2) la phase d'exécution ou la mise en œuvre du plan de développement ou de la stratégie de développement; 3) la phase de suivi de l'exécution ou de la mise en œuvre du plan de développement ou de la stratégie de développement et 4) la phase d'évaluation de l'exécution du plan de développement ou de la stratégie de développement. La phase d'élaboration du plan ou de la stratégie de développement est le premier maillon du processus de planification du développement. Ce maillon nous semble très important parce qu'au cours de cette phase sont menées des réflexions sur le déroulement des autres phases du processus de planification du développement. C'est à juste titre que la phase d'élaboration du plan de développement ou de la stratégie de développement est considérée comme la poutre maîtresse de l'édification d'une planification du développement fiable et viable dans une structure donnée.

Notre réflexion sur la phase d'élaboration des plans ministériels de développement, dénommée encore stratégies ministérielles de développement au Cameroun, et particulièrement sur la méthodologie d'élaboration de cet outil d'aide à la gestion du

développement vise à mettre en évidence le rôle déterminant de la méthodologie au cours de cette phase de planification du développement. Le postulat selon lequel la méthodologie est préalable au processus d'élaboration d'un plan de développement et qu'elle le conditionne a éclairé toute cette étude.

Au cours de ce travail de recherche, les dimensions méthodologiques de l'élaboration des stratégies de développement ont permis d'apprécier la méthodologie en vigueur au Cameroun. Il s'agit de : l'organisation et la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; principes de la planification stratégique du développement ; la démarche et les étapes de la planification du développement; inputs méthodologiques; conditions d'application des mesures techniques au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

En dépit de la volonté politique affichée par les autorités politiques et administratives de la République du Cameroun de réduire la pauvreté ambiante et de mettre en place une économie de croissance concertée et discutée par le canal de la planification du développement, la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun rame à contre-courant de ce désir. La conception d'une méthodologie inappropriée aux contextes économiques, sociaux, culturels et environnementaux mondiaux et nationaux et aux exigences scientifiques de la planification stratégique du développement est l'unique raison révélée par cette étude.

TABLE DES MATIÈRES

DÉDICACE	ii
REMERCIEMENTS	iii
RÉSUMÉ.....	v
LISTE DES TABLEAUX, DES FIGURES, DES SCHÉMAS ET DES GRILLES	xvi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	xviii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1	
LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT : FORMES, PROCÉDURES ET RAPPORT AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	9
PARTIE 1 : Présentation des diverses formes et catégories les plus courantes de planification du développement	9
1 Les formes et les catégories de planification du développement, les procédures méthodologiques spécifiques et des modes de gestion du système de planification	10
1.1 La planification radicale de développement : outil de gestion et de transformation fondamentale d'un système sous planification	10
1.2 La planification allocatrice de développement : forme de planification très flexible pour le secteur privé et impérative pour le secteur public	11
1.3 La planification innovatrice de développement ou la conjonction des forces de la planification impérative et de la planification allocatrice	12
2 Les procédures de planification du développement comme éléments de différenciation des catégories de planification du développement	15
2.1 La planification rationnelle globale (PRG).....	15
2.2 La planification par petits pas éclatés (PPP).....	16
2.3 La planification stratégique (PS)	18
2.4 La planification interactive (PI).	20
2.5 La planification à double volet (PDV)	21
PARTIE 2 : L'aménagement du territoire et la planification du développement du développement économique, social, culturel et environnemental	25
1 Considération et champ d'intervention de l'aménagement du territoire au cours du processus de planification du développement	25
2 Les doctrines d'aménagement du territoire et les approches de développement...	27

CHAPITRE 2

CONTEXTE MONDIAL DE LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT : BREF RAPPEL
HISTORIQUE DE LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT

À L'ÉCHELLE MONDIALE 30

PARTIE 1 : La planification radicale ou impérative du développement en URSS..... 30

1 Comprendre la planification soviétique du développement 31

2 Les forces et les faiblesses conceptuelles et managériales de la planification
soviétique du développement 342.1 Les forces structurelle, politique, méthodologique et technique de la planification
soviétique du développement..... 342.2 Les faiblesses méthodologiques et politiques de la planification soviétique du
développement. 36

PARTIE 2 : La planification indicative du développement en France 40

1 Évolution et originalité de la planification du développement en France 41

2 Le rôle des principaux fondamentaux et de la procédure méthodologique dans le
système français de planification du développement 42

3 L'organisation et la gestion de la planification du développement en France..... 57

4 La méthodologie et les outils de la planification française du développement..... 64

5 Les caractéristiques de la planification française du développement 75

6 Les forces et les faiblesses de la planification française du développement..... 81

6.1 Les forces de la planification française du développement 81

6.2 Les faiblesses de la planification française du développement..... 82

PARTIE 3 : La planification du développement au Québec..... 89

1 La planification du développement au Québec ou l'édification d'une société
planifiée et décentralisée 892 La volonté politique et la participation des acteurs des différentes sphères du
territoire québécois aux opérations de planification du développement..... 903 L'évolution de la planification du développement au Québec : le passage réussi
du centralisme au régionalisme..... 92

4. Les organes de gestion de la planification du développement au Québec..... 96

4.1 L'échec de l'organisation centrale et bureaucratique de la planification du
développement socio-économique globale au Québec..... 96

4.2 L'utilité de la planification du développement au Québec..... 99

5.	La démarche, la procédure et les outils de la planification québécoise du développement	100
5.1	Les outils multidisciplinaires et technocratiques de la planification du développement régional au Québec	103
5.2	Le cadre de référence de la planification du développement régional au Québec ..	105
5.3	Les outils d'élaboration du portrait régional au cours des exercices de planification du développement au Québec	107
5.4	L'élaboration des projets d'action, la préparation des dossiers et le choix rationnel des interventions de développement régional	115
5.5	La tactique d'exécution des projets et la concrétisation des stratégies retenues au cours de l'élaboration du plan stratégique de développement régional	116
5.6	Les caractéristiques du système planification québécoise du développement	118

CHAPITRE 3

LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT AU CAMEROUN		131
1	Brève représentation historique et géographique de la république du Cameroun ..	131
2	La mise en perspective historique de la planification du développement au Cameroun	133
2.1	Le Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun et les objectifs de développement économique et social	135
3	L'organisation administrative et technique pendant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	137
3.1	Les missions et les attributions des organes de planification au cours de l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	139
3.2	La démarche méthodologique pendant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	142
3.3	Les principes de planification du développement au cours du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	144
3.4	L'organisation du système de planification du développement au Cameroun pendant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social	145
3.5	La méthodologie d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	147
3.6	La gestion du processus de planification durant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	148
3.7	Les principes caractéristiques du processus d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	149
3.8	Les forces et les faiblesses méthodologiques durant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	150
4	L'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	153

4.1	Les objectifs prioritaires du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social	155
4.2	La procédure d'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social	156
4.3	L'approche, la démarche, les principes et les outils de planification au cours de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.....	161
4.4	Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.....	166
5	L'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.....	169
5.1	La participation des acteurs de développement et l'amélioration du cadre de vie : objectifs du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.....	170
5.2	L'approche humaniste et populationnelle pendant l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun	171
5.3	Les caractéristiques du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.....	172
5.4	Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.....	174
6	La méthodologie d'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.....	178
6.1	La combinaison des approches pendant l'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.....	180
6.2	Les caractéristiques supplémentaires de la méthodologie d'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel .	182
6.3	Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.....	184
7	Les objectifs spécifiques du Cinquième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun	185
7.1	L'introduction de la prospective dans la méthodologie d'élaboration du Cinquième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun	188
8	Le libéralisme communautaire et l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.....	191
8.1	Le processus de planification au cours de l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.....	193
8.2	La démarche d'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.....	195
8.3	L'organisation opérationnelle de l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.....	198
9	L'avènement des plans d'ajustement structurel et l'adoption de la planification budgétaire et financière impérative à très court terme au Cameroun	199

10	Le post-consensus de Washington, la planification du développement et le rôle des institutions publiques dans la promotion du développement durable au Cameroun	206
11	L'élaboration du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté et la planification du développement au Cameroun.....	208
11.1	Le processus méthodologique, l'utilité, les caractéristiques et les fonctionnalités du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté au Cameroun	209
11.2	Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté au Cameroun	213
12	L'apport du respect des exigences méthodologiques et des principes cardinaux du développement durable au cours du processus de planification du développement	221
12.1	L'allocation rationnelle des ressources rares indispensable à la promotion du développement durable et à la consolidation de la croissance économique	222
12.2	La recherche de l'efficacité économique et la qualité de la dépense publique et privée	223
12.3	La recherche de l'efficacité sociale et la mise en place de la traçabilité et de la dynamique sociale pendant et après de la planification du développement.....	223
12.4	La promotion de la démocratie aux niveaux national, régional et local et l'instauration de la gouvernance dans les paliers périphériques du territoire	224
12.5	Le respect de l'environnement et la préservation des écosystèmes comme finalités à atteindre au cours des exercices de planification du développement ..	225

CHAPITRE 4

CADRE THÉORIQUE, CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	229
PARTIE 1 : La planification du développement comme objet d'étude	230
1 Planification : champ d'étude.....	230
2 Planification du développement : cadre de réflexion	234
2.1 Les définitions de la planification du développement	235
2.2 Cadre de réflexion sur la planification stratégique du développement.....	238
3 Planification stratégique du développement : champ de pratique.....	242
PARTIE 2 : Clarification de l'objet de l'étude : respect des exigences méthodologiques et des canons de la planification stratégique au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, autrement dit, au cours de l'élaboration des plans stratégiques ministériels de développement.....	250
PARTIE 3 : Cadre d'analyse de la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement	255
1 L'élaboration des stratégies ministérielles de développement et l'approche de la négociation sociale et politique	256
1.1 Le partenariat et la contractualisation comme résultats de toute initiative crédible de négociation sociale et politique au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	259
1.2 La négociation sociale et politique et les principes démocratiques au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	261
1.3 La négociation sociale et politique et l'amélioration du processus décisionnel au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ..	263
2 Le respect des exigences méthodologiques, la considération des principes cardinaux du développement durable et les obligations techniques au cours des exercices de planification du développement	266
3 Les dimensions souhaitables d'analyse comme armatures de notre travail de recherche	270
3.1 Les outils institutionnels indispensables à la préparation et à l'organisation de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	270
3.2 Le respect des principes de la planification stratégique du développement comme éléments de base de la conception et de l'application d'une méthodologie crédible d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	273
3.3 La démarche et les étapes obligatoires et primordiales de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	278

3.4	Les outils méthodologiques et l'appréciation de la qualité et de l'efficacité de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun	290
3.5	Les éléments d'appréciation de la volonté politique et de l'adhésion des autorités politiques et administratives au processus de planification stratégique du développement	292
3.6	La considération de certaines disciplines scientifiques, des politiques de développement et de l'évolution de certaines mutations existentielles du système sous planification dans la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	294
PARTIE 4 : Objectifs, questions de recherche, propositions-guides, postulat, variables, pertinence de la recherche		302
1	Objectifs de la recherche	302
2	Questions de recherche	304
3	Postulat et propositions-guides	305
4	Variables et concepts-clés	306
5	Pertinence de la recherche	308
5.1	Pertinence sociale	308
5.2	Pertinence scientifique	313
PARTIE 5 : Démarche méthodologique de l'analyse de la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun et aspect éthique de la recherche		320
1	Type et approche de recherche	321
2	Mode d'investigation	324
3	Techniques et outils de recherche	325
3.1	Présentation et importance des techniques et des outils de recherche sollicités au cours de cette recherche	326
3.2	Techniques d'analyse de données	345
4	Durée du déroulement de la recherche	354
5	Aspect éthique de la recherche	354
CHAPITRE 5		
PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE SUR LA PHASE D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT		356
1	Les outils institutionnels mal exploités au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.	357
2	Les principes de la planification stratégique du développement non respectés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ..	358

3	La démarche et les étapes de la planification du développement inadéquates et infructueuses au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	360
4	L'utilisation des outils méthodologiques inconsistants, incohérents, qualitativement et quantitativement insuffisants au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	362
5	Les principes de planification du développement peu observés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	363
6	Les conditions d'application des mesures techniques et des mesures d'accompagnement peu considérées au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	364

CHAPITRE 6

ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS GLOBAUX DE LA RECHERCHE SUR LA PHASE D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT AU CAMEROUN

1	L'analyse de l'organisation et de la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	369
1.1	L'organisation et la gestion des structures de planification du développement analysées sous l'angle des filons d'instauration de l'approche participative, de la négociation et du partenariat au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	371
2	L'analyse de l'observation des principes de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	373
2.1	L'appréciation de la vision externe de développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	374
2.2	L'appréciation de la vision interne de développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	376
3	L'examen du respect de la démarche et des étapes de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	377
4	La considération des principes fondamentaux de la planification du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	378
5	Analyse de l'utilisation des outils méthodologiques au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	383
6	Examen des conditions d'application des mesures techniques au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement	386
7	Conclusion partielle	388

CHAPITRE 7

PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE LA PHASE D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT AU CAMEROUN	392
1 Les mesures de repositionnement de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au cœur des dispositifs de lutte contre la pauvreté et de fortification de la croissance économique retrouvée	393
1.1 L'identification des axes stratégiques et des mesures correctives en vue de l'amélioration de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et de la bonification de la phase d'élaboration des stratégies de développement au Cameroun	393
1.2 Les orientations stratégiques proposées afin de rendre efficace la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun	394
1.3 Les objectifs globaux à viser et à atteindre dans le cadre de l'amélioration de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun	396
1.4 Les objectifs spécifiques à viser et les actions à entreprendre dans le but d'améliorer la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun et de rendre pertinente la phase d'élaboration des stratégies de développement dans ce pays	400
CONCLUSION GÉNÉRALE	402
BIBLIOGRAPHIE	407
ANNEXE N°1 Grille de lecture pour la collecte des données secondaires	425
ANNEXE N°2 Grille de lecture de synthèse	426
ANNEXE N° 3 Questionnaire.....	427
ANNEXE N°4 Journal de bord	456
ANNEXE N°5 Guide d'interview ou d'entrevue	457
ANNEXE N°6 Grille d'analyse FFMO	461
ANNEXE N°7 Grille d'analyse SEPO	463

LISTE DES TABLEAUX, DES FIGURES, DES SCHÉMAS ET DES GRILLES

<u>Tableau N°1 :</u>	Les composantes et les étapes constitutives de la phase d'élaboration des plans de développement au Québec	102
<u>Tableau N°2 :</u>	Les stades, les opérations et les informations influençant l'élaboration des stratégies régionales	112
<u>Tableau N°3 :</u>	Les différents coefficients de structures ou de paramètres utilisés par les planificateurs camerounais au cours de l'élaboration du IIIe Plan quinquennal de développement économique et social et leur utilité	176
<u>Tableau N°4 :</u>	Présentation des variables et des indicateurs d'analyse des contenus des documents de stratégies ministérielles de développement	307
<u>Tableau N°5 :</u>	Présentation de l'échantillon constituant la sous-population cible de l'administration du questionnaire	330
<u>Tableau N°6 :</u>	Caractéristiques de l'échantillon et des étapes de l'observation participante	336
<u>Tableau N°7 :</u>	Présentation des réunions des organes de planification organisées et leur durée par les départements ministériels	337
<u>Tableau N°8 :</u>	Présentation des caractéristiques de l'échantillon constitué pour l'entretien	340
<u>Tableau N°9 :</u>	Présentation du nombre des documents de stratégies ministérielles de développement disponibles et exploités par secteur et par département ministériel	344
<u>Tableau N°10 :</u>	Représentation des étapes, des techniques, des outils, des publics cibles et de l'importance des outils de recherche à solliciter	351
<u>Figure N° 1 :</u>	Grandes dimensions de la planification du développement	14
<u>Schéma N°1 :</u>	Prise en compte et contribution de la prospective au cours du processus de planification du développement	24
<u>Schéma N°2 :</u>	Structuration du plan de développement soviétique	32

<u>Schéma N°3 :</u>	Démarche relative à la préparation et à la validation du plan de développement en France	77
<u>Schéma N°4 :</u>	Représentation de l'architecture de la gestion politique, administrative et technique de l'élaboration du Premier Plan de développement économique et social du Cameroun	138
<u>Schéma N°5 :</u>	Les paliers de territoire sollicités et les organes de planification ayant contribué à l'élaboration du Deuxième Plan de développement du Cameroun	164
<u>Schéma N°6 :</u>	Présentation du cycle agrégé de la planification stratégique du développement	289

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CODE	SIGNIFICATION
\$ US :	Dollar américain et monnaie des États Unis d'Amérique
3C :	Complètes, correctes et comparables
ACDI :	Agence canadienne pour le développement international
AEDDR :	Association des étudiants de doctorat en développement régional
ANDLP :	Association nationale pour le développement local et les pays
BIP :	Budget d'investissement public
BM :	Banque Mondiale
C2D :	Contrat de désendettement et de développement
CAR. :	Conférences administratives régionales
CDMT :	Cadre de dépense à moyen terme
CEMAC :	Communauté économique des états de l'Afrique centrale
CNAT :	Commission nationale d'aménagement du territoire
CNUCED :	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CODER :	Commissions de développement économique régional

COEQ :	Conseil d'orientation économique du Québec
DATAR :	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (France)
DDR :	Programme conjoint de doctorat en développement régional de l'UQAC et de l'UQAR
DPPS :	Division de la prospective et de la planification stratégique
DSA :	Dimension sociale de l'ajustement structurel
DSRP :	Document stratégie de réduction de la pauvreté
ECAM II :	Deuxième enquête sur les conditions de vie des ménages camerounais
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FFMO :	Forces, Faiblesses, Menaces, Opportunités
FIFI :	Modèle physico-financier
FMI :	Fonds Monétaire International
FRPC :	Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance
GRIDEQ :	Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'est du Québec de l'UQAR
GRIR :	Groupe de recherche et d'intervention régionale de l'UQAC
IDH :	Indice de développement humain

IFDEC :	Institut de formation en développement économique communautaire
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
IPTE :	Initiatives en faveur des pays pauvres et très endettés
MARP :	Méthode d'analyse rapide et de planification participative
MINADER	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MINATD :	Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation
MINEP :	Ministère des Affaires économiques et du Plan
MINEPAT :	Ministère des Affaires économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire
MINEPAT :	Ministère des Affaires économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire
MINEPAT :	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MINEPLAN :	Ministère de l'Économie et du Plan
MINESEC	Ministère de l'Enseignement secondaire
MINFI :	Ministre des Finances
MINFIP :	Ministère des Finances et du Plan
MINFOPRA	Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

MINPAT :	Ministère des Investissements publics et de l'Aménagement du Territoire
MINPAT :	Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
MINPLAPDAT :	Ministère de la Planification, de la Programmation du développement et de l'Aménagement du Territoire
MINSANTÉ :	Ministère de la Santé publique
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM :	Objectifs du développement du millénaire
OMS :	Organisation mondiale de la santé
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations Unies
OPA :	Offre publique d'achat hostile
OPA :	Offres publiques d'achats
OPDQ :	Office de planification et de développement du Québec
OPQ :	Office de planification du Québec
PAPS :	Programmes d'actions prioritaires sectoriels
PAS :	Plans d'ajustement structurel

PDF :	Programme de dépenses de fonctionnement
PDF :	Programme de dépense de fonctionnement
PDP:	Programme de dépenses publiques
PERT :	Program (ou Project) evaluation and review technique ou Technique d'évaluation et d'examen des programmes ou des projets
PIB :	Produit intérieur brut
PIP :	Programme d'investissements prioritaires
PIP :	Programme d'investissements publics
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le développement
PPBS :	Chaîne de gestion Planification – Programme – Budgétisation – Suivi
PPBS:	Planning and Programming Budgetary System
PPTE :	Pays pauvres et très endettés
R & D :	Recherche – Développement
RCB :	Approche rationalisation des choix budgétaires
RDPC :	Rassemblement démocratique du peuple camerounais
RRO :	Rapports régionaux d'orientation
SEPO :	Succès Échecs Potentialités Obstacles

SWOT :	<i>Strengths</i> (forces), <i>Weaknesses</i> (faiblesses), <i>Opportunities</i> (opportunités), <i>Threats</i> (menaces),
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UNC :	Union Nationale Camerounaise
UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UQAC :	Université du Québec à Chicoutimi
UQAR :	Université du Québec à Rimouski
URSS :	Union des républiques socialistes soviétiques

INTRODUCTION

La planification du développement a toujours été sollicitée pour la gestion des affaires publiques des pays du Nord et du Sud. Cette science de la rationalité a été fortement influencée par les courants idéologiques, par l'évolution du contexte économique, social et culturel mondial et par la volonté des politiques et des décideurs nationaux, régionaux et locaux. L'avènement de la planification du développement consacre l'importance de la recherche de l'intérêt général et de la gestion collective dans les politiques publiques et les initiatives de développement. Cependant, les rôles joués par les acteurs de développement, particulièrement celui de l'État, et la méthodologie de planification du développement alimentent la littérature spécialisée en planification du développement. Toutefois, la lecture d'un système de planification du développement permet de passer en revue la méthodologie de planification utilisée.

À travers l'analyse de la méthodologie de planification du développement, il est possible de retracer l'organisation et la gestion du processus de planification du développement, le rôle et la contribution des acteurs de développement, les outils institutionnels utilisés, les principes de développement ayant éclairé les opérations de planification du développement, la démarche et les étapes du processus de planification du développement, les outils méthodologiques sollicités au cours des opérations de planification du développement et les conditions d'application des mesures d'accompagnement institutionnelles et techniques indispensables à l'exécution des plans

de développement. L'examen de la méthodologie utilisée au cours de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des plans de développement renseigne sur la forme et les caractéristiques de la planification en présence. Dans la littérature scientifique, la phase d'élaboration des plans de développement est présentée comme la rampe de lancement du processus de planification du développement. Et la méthodologie utilisée au cours de cette phase de planification du développement est, selon Albert Waterston (1966), l'épine dorsale du processus de planification du développement. Celui-ci affirme que les échecs des initiatives de planification dans les pays du Sud sont occasionnés par l'improvisation méthodologique due au manque de ressources humaines qualifiées. Pierre Massé (1965) abonde dans le même sens en confirmant que la plus grosse difficulté au cours de la phase d'élaboration des plans de développement est le respect de «*l'esprit du plan*» et la considération des principes de développement. Nous tirons comme enseignement de ces deux prises de position que la planification du développement, comme science, n'est crédible et fiable que si la méthodologie conçue apporte des réponses appréciables aux préoccupations des acteurs du système sous planification en se fondant sur l'esprit de cette discipline. La participation des acteurs de développement, la concertation, la négociation, la responsabilisation et la gestion collective sont les valeurs cardinales de la planification du développement (ibid.). Ces valeurs caractérisent l'esprit de la planification du développement. Les résultats mitigés de la planification du développement, la fin de la pensée unique avec la désagrégation du Bloc de l'Est et la montée de la philosophie libérale avec comme conséquence le désengagement de l'État de certains secteurs productifs, la mondialisation des économies et l'instauration de la loi du marché dans la gestion de l'espace public, ont été les explications qui ont justifié la

mise à l'écart dans tous les pays sous ajustement structurel de la planification du développement par les institutions de Bretton Woods.

L'échec cuisant de la Dimension sociale de l'ajustement structurel (DSA), les limites ainsi que les dégâts sociaux, culturels et environnementaux enregistrés dans les pays sous ajustement structurel, conséquence de la promotion d'un développement comptable basée uniquement sur l'amélioration du taux de croissance et du service de la dette de ces pays, ont amené les dirigeants de la Banque Mondiale à réviser leur philosophie et leur approche de développement dans ces pays. Pour maîtriser les crises sociales en gestation et pour lutter contre la pauvreté galopante, les institutions de Bretton Woods, qui avaient imposé la suspension de la planification du développement au Cameroun en 1986, ont réhabilité à partir de 1997, sans préparation technique préalable des dirigeants et des acteurs de développement des pays sous ajustements, la planification stratégique du développement. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a été le premier chantier de planification du développement au Cameroun. L'élaboration des stratégies sectorielles de développement et des stratégies ministérielles de développement a talonné l'élaboration du DSRP. La particularité de la nouvelle planification du développement est son caractère stratégique. Ce caractère stratégique s'appuie sur l'observance des lois du marché et particulièrement le rapprochement constant entre l'offre et la demande. La considération de la fluctuation de l'environnement externe et de l'environnement interne constitue le volet stratégique de la planification du développement sous sa nouvelle version. Ainsi, la méthodologie d'élaboration des stratégies de développement devrait, selon notre analyse, prendre en compte les exigences de la planification dite traditionnelle ou ancienne et y intégrer les réalités du marché ou les préceptes libéraux.

Aussi, il faut relever qu'après la publication en 1987 du Rapport Brundtland par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, deux préoccupations ont été évoquées et mises sur la sellette. Il s'agit de recentrer les besoins sur les nécessités essentielles des plus démunis et de reconsidérer la capacité de l'environnement de soutenir durablement la satisfaction des besoins exprimés et des aspirations des acteurs de développement. C'est ainsi que la dimension environnementale est devenue composante importante du développement durable. L'environnement ne devrait plus être considéré uniquement comme ressource nécessaire pour le développement économique et social, mais en tant que préoccupation majeure et objectif global de développement. C'est pour cette raison que nous avons opté pour l'appellation "planification du développement économique, social, culturel et environnemental" dans ce travail de recherche, afin de conscientiser les acteurs de développement sur l'importance de la considération de la dimension environnementale, de l'organisation sociale, de la réduction de la pauvreté et de la responsabilisation des acteurs concernés dans les initiatives de développement. D'où la complémentarité et l'enrichissement du développement durable par les concepts de développement durable viable (Christiane Gagnon, 2005) et de la self-reliance (Ignacy Sachs, 1981) évoqués dans ce travail de recherche. Alors, cette dénomination épouse l'ère du développement durable et semble être conforme à l'évolution des exigences de développement national, régional et local.

Fort de ce constat, il nous semblait utile d'apprécier la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en République du Cameroun. Dans cette phase de la planification du développement, nous allons jeter un regard critique sur la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, afin de vérifier si les préoccupations soulignées par Albert Waterston (1966) sont encore d'actualité;

également, si l'esprit de la planification du développement dite traditionnelle et le rôle du plan de développement comme régulateur du marché défendus par Pierre Massé (1965), ainsi que la prise en compte des préceptes libéraux (FMI; BM) ont été considérés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun. La méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement est analysée en tenant compte de toutes les dimensions de la phase d'élaboration des plans de développement recensés et recoupés dans la littérature spécialisée. C'est ainsi que l'organisation et la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, les principes de la planification stratégique du développement, la démarche et les étapes de la planification du développement, les outils méthodologiques, les conditions d'application des mesures techniques au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ont été passés au peigne fin pendant ce travail de recherche. Les résultats de l'examen de la méthodologie, utilisée au cours de ces différentes étapes de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, ont permis de faire un parallèle avec les exigences scientifiques retenues et conseillées dans la littérature spécialisée. Ces exigences scientifiques ont été, durant toute notre recherche, les éléments de mesure de la perspicacité et de l'efficacité de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en cours d'application en République du Cameroun; et partant de la fiabilité de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement dans ce pays d'Afrique centrale.

Pour faire le parallèle entre la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun et les canons scientifiques de la planification stratégique du développement, dans le but de dégager des clivages méthodologiques et

de proposer des axes d'amélioration de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun, ce travail de recherche est articulé en sept grandes parties.

La première partie présente les formes et les procédures de la planification du développement. Les rapports entre cette science et l'aménagement du territoire sont aussi exposés dans cette partie. Le contexte mondial de la planification du développement est la quintessence de la deuxième partie. Il s'agit de faire un bref rappel historique de l'évolution de la planification du développement dans le monde. Certains pays ayant particulièrement marqué l'évolution de cette science dans le monde ont retenu notre attention dans cette partie. Il est question de présenter les expériences de la planification dans l'ex-URSS dans le Bloc de l'Est, en France en Europe de l'Ouest et au Québec en Amérique du Nord. L'expérience camerounaise a été revisitée dans la troisième partie de notre recherche. Ce tour d'horizon des systèmes de planification du développement a facilité la compréhension des différentes formes et des catégories de planification du développement dans des contextes temporels, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux divers.

La présentation de l'objet d'étude, le cadre d'analyse et la méthodologie de la recherche ont été clarifiés dans la quatrième partie de ce travail de recherche. En ce qui concerne la partie théorique, le champ d'étude qui est la planification, le cadre de réflexion à savoir la planification du développement et la planification stratégique du développement représentant le champ de spécialisation sont développés et explicités dans cette division de notre travail de recherche. Ensuite, la présentation de l'objet d'étude centrée sur le respect des canons de la planification stratégique du développement au cours de la phase

d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, autrement dit au cours de l'élaboration des plans stratégiques ministériels de développement, et sur les résultats escomptés en terme de promotion du développement durable, soucieux du rapport avec le milieu naturel et des conditions d'existence de la personne démunie, au Cameroun a été exposée de façon à tenir compte du contexte propre du Cameroun. Puis, le cadre d'analyse de la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement a été présenté. Enfin, la démarche méthodologique de l'analyse de la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun a été démêlée. Le développement de cette partie conceptuelle de notre travail vise à cadrer et à baliser scientifiquement notre travail de recherche.

La cinquième partie de ce travail est consacrée à la présentation des résultats de la recherche sur la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

L'analyse et la discussion des résultats globaux de la recherche sur la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun constituent la sixième partie de ce travail. La lecture et la discussion sur la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement ont été les articulations de cette section. Uniquement, certaines tendances lourdes ont éclairé l'appréciation des résultats de notre recherche, tel que le non respect des principes fondamentaux de la planification stratégique du développement et de la théorie du développement durable.

Des leçons ont été tirées des insuffisances méthodologiques de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. L'exploitation de ces faiblesses, en tenant

compte des canons méthodologiques de la planification stratégique du développement et des principes de la théorie du développement durable, a facilité l'identification des axes d'amélioration de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, ainsi que des actions spécifiques à mener dans la perspective de rendre pertinente la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun. Ces mesures méthodologiques devant bonifier la méthodologie actuelle de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont contenues dans cette septième partie de ce travail.

Enfin, une conclusion générale de la recherche retrace substantiellement les informations importantes sur les composantes de ce travail.

CHAPITRE 1

LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT : FORMES, PROCÉDURES ET RAPPORTS AVEC L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans cette partie de notre travail, il est d'abord question de présenter sommairement les formes, les catégories et certaines spécificités de la planification du développement qui ont eu pignon sur rue dans plusieurs pays. Cette présentation offre une occasion de comprendre la diversité des techniques, les mutations procédurales et les types de planification du développement. Ensuite, un rapprochement et un parallèle entre l'aménagement du territoire aussi appelé la planification physique et la planification du développement économique, social, culturel et environnemental sont exposés dans la seconde partie de ce chapitre.

PARTIE 1 : PRÉSENTATION DES DIVERSES FORMES ET CATÉGORIES LES PLUS COURANTES DE PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT

Les formes, les catégories, les rôles et les utilités de planification du développement les plus courants sont présentés dans cette rubrique. Dans la même logique, il s'agit aussi de noter les changements et les caractéristiques particulières et marquantes de la transformation méthodologique de cette science au fil de temps. Comme conclusion partielle, une appréciation de certains résultats des différentes adaptations méthodologiques clôture cette section de notre travail. Cette démarche constitue une mise

en contexte devant permettre d'appréhender techniquement la trajectoire de la planification du développement au Cameroun.

1 Les formes et les catégories de planification du développement, les procédures méthodologiques spécifiques et les modes de gestion du système de planification

Cette section renseigne sur les formes de planification et sur les catégories de planification les plus en vue recensées dans la littérature courante.

De manière générale et selon Marc – Urbain Proulx (2002 : 21), trois grandes formes de planification du développement ont toujours fait l'unanimité auprès de spécialistes de cette discipline. Il s'agit de la planification radicale de développement aussi dénommée par certains chercheurs planification impérative de développement, de la planification innovatrice de développement et de la planification allocatrice de développement.

Ces formes de planification du développement se différencient et se distinguent par des procédures spécifiques d'élaboration des plans de développement économique, social, culturel, environnemental et spatial (ibid.). D'où la nécessité de visiter les différentes spécificités de ces formes de planification du développement.

1.1 La planification radicale de développement : outil de gestion et de transformation fondamentale d'un système sous planification

Pour André Moutou (2000 :13), la planification radicale est aussi dénommée planification impérative de développement par les adeptes de l'École de Moscou. Cette forme de

planification du développement est centralisée et les agents économiques ont l'obligation de se conformer aux objectifs définis de commun accord avec les autorités chargées de la planification dans un pays donné.

Cette forme de planification du développement a connu un essor particulier à partir de 1917 en URSS avec l'élaboration des plans sectoriels ciblant uniquement certains produits essentiels et certains secteurs clés avec pour finalité le développement socio-économique de ce pays. La considération des besoins transversaux durant tout le processus d'élaboration des plans sectoriels, ainsi que de mise en œuvre des actions retenues dans ces plans de développement est l'un des mérites de cette forme de planification.

1.2 La planification allocatrice de développement : forme de planification très flexible pour le secteur privé et impérative pour le secteur public

Cette planification du développement est aussi désignée planification indicative. Cette forme de planification du développement se caractérise par l'utilisation de la méthode souple de planification pour le secteur privé et de la méthode de planification directe, c'est-à-dire impérative, pour la gestion des entreprises d'État. Les plans élaborés furent très directifs.

La planification indicative de développement se distingue des autres types de planification du développement par le rôle que joue l'État. Dans ce système de planification, l'État se limite à informer les opérateurs économiques sur les orientations économiques du pays au cours d'une période donnée. Celui-ci oriente, à travers certains mécanismes incitatifs et de

mesures de facilitation bien ciblées, l'action du secteur privé vers l'exécution des objectifs définis. Cette stratégie amène les opérateurs économiques à s'intéresser aux objectifs de développement contenus dans le plan de développement économique, social et culturel du pays (A. Moutou, 2000 :13).

Selon Marc-Urbain Proulx (2002 :21), la planification allocatrice de développement a été depuis belle lurette la chasse gardée des bureaucrates. Cette forme de planification du développement, «*typiquement fonctionnelle*», a été fortement sollicitée pour allouer les ressources, en tenant compte des missions assignées aux structures publiques et privées sous planification. Le strict respect de l'ordre et de la hiérarchie, nécessaire au bon fonctionnement et à la préservation des structures, caractérise cette forme de planification du développement dite «*conservatrice*».

1.3 La planification innovatrice de développement ou la conjonction des forces de la planification impérative et de la planification allocatrice

Cette planification se distingue des deux précédentes parce qu'elle privilégie la définition des orientations de développement, le suivi et la maîtrise des décisions de l'État et des entreprises privées. Le plan de développement économique, social et culturel est rétrogradé en seconde zone et n'est pas la priorité (A. Moutou, 2000 :13).

La planification dite innovatrice, «*forme médiane*» entre les deux formes de planification du développement précédentes, permet d'impulser des changements perpétuels sur un «*système sous planification*» en proie à des «*pressions extérieures*». C'est ainsi que la quête constante de l'équilibre entre l'ordre et le désordre commande une vision précise des finalités et une volonté certaine de réaliser les objectifs globaux et spécifiques

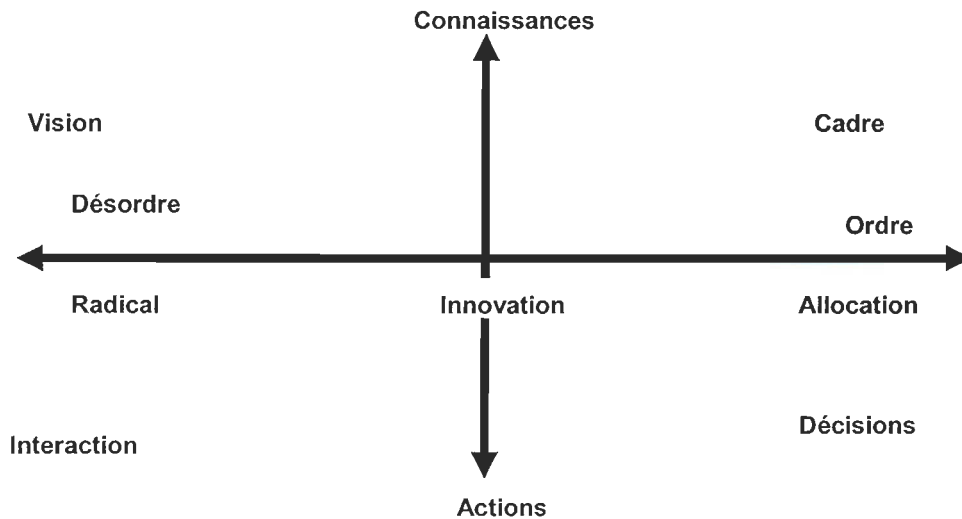
identifiés dans un cadre efficace, innovateur et apte à réaliser objectivement les «*actions structurantes*». Cette forme de planification du développement est normative et exige une grande autonomie financière, une véritable démocratie participative et une mobilisation à bon escient de toutes les ressources indispensables à la mise œuvre des actions retenues dans les plans de développement économique, social, culturel et environnemental (Ibid.).

En bref, en référence aux résultats des travaux de recherche de Marc-Urbain Proulx (2002), toutes les formes de planification du développement, précédemment évoquées, ont quatre dimensions semblables qui se matérialisent concrètement dans un espace donné. Ces dimensions sont :

- 1) la vision globale ;
- 2) le cadre d'orientation ;
- 3) la prise de décision opérationnelle ;
- 4) l'interaction.

Les grandes dimensions de la planification du développement sont élucidées dans la figure ci-dessous.

Figure N°1 : Grandes dimensions de la planification du développement



Source : Marc – Urbain Proulx (2002 : 22)

Chaque dimension se distingue par une démarche systématique visant à définir un contenu adapté au contexte du système sous planification.

La panoplie de procédures qu'offre la théorie de la planification du développement a été, à travers les dimensions et les synergies procédurales, regroupée dans la littérature spécialisée en cinq catégories (ibid.). Il s'agit de la Planification Rationnelle Globale (PRG), de la Planification par Petits Pas Éclatés (PPP), de la Planification Stratégique (PS), de la Planification Interactive (PI) et de la Planification à Double Volet (PDV).

Ces catégories de planification du développement, au fil du temps, ont contribué à l'élaboration des plans de développement et à la promotion du développement dans la plupart des pays du monde. Ces catégories seront appréciées dans le paragraphe suivant.

2 Les procédures de planification comme éléments de différenciation des catégories de planification du développement

Dans les paragraphes suivants sont succinctement examinés les caractéristiques des cinq catégories de planification du développement susmentionnées et leurs similitudes. Cette partie de ce travail s'inspire des travaux de Marc-Urbain Proulx (2002).

2.1 La planification rationnelle globale (PRG)

Cette catégorie de planification du développement est considérée par les spécialistes comme la plus ancienne. Car, elle existe depuis «*La République*» de Platon. La finalité de la planification rationnelle globale était de concevoir et de mettre en place un «*modèle global de collectivités idéales*». Cette catégorie de planification du développement est très sollicitée de nos jours à cause de son adaptabilité, grâce à l'utilisation de la prospective territoriale, à l'aménagement du territoire ou la planification spatiale.

L'application de cette procédure de planification du développement requiert les cinq opérations ci-dessous exposées (ibid., 23) :

1. *la définition d'un ensemble de valeurs générales exprimées comme des fins, des buts et des objectifs généraux à atteindre ;*

2. *l'élaboration d'un portrait de la situation du territoire [ou du système sous planification] par la collecte et l'analyse des données quantitatives et qualitatives ;*
3. *l'inventaire et l'analyse de toutes les options (politiques ; stratégies ; actions) éventuellement disponibles pour atteindre les buts et les objectifs ;*
4. *la prévision, l'évaluation et la comparaison de toutes les conséquences (résultats ; moyens ; impacts ; contraintes) reliées à la faisabilité de chaque option ;*
5. *la sélection des options dont les conséquences correspondent le mieux à l'atteinte des buts et objectifs.*

Cette procédure se démarque des autres par son approche globale et la rationalité de sa démarche. Selon Marc-Urbain Proulx (2002), l'identification des grands enjeux et des tendances lourdes, ainsi que la maîtrise des environnements externe et interne et l'exploration des perspectives d'avenir par une vision de haute qualité, quels que soient l'échelle et l'échelon d'intervention, sans oublier la modernisation de la panoplie des outils et des techniques pour la confection des différents portraits sont les principales caractéristiques de cette procédure de planification du développement.

Cette procédure de planification du développement est très lourde et coûteuse. C'est pourquoi elle est largement utilisée dans le cadre de la planification nationale et particulièrement au cours de l'identification et de la définition des *grandes orientations* et des objectifs macroéconomiques (ibid., 24).

2.2 La planification par petits pas éclatés (PPP)

Cette catégorie de planification se distingue par son processus décisionnel itératif «*d'améliorations marginales successives (petit pas) par essais – erreurs – corrections*». Cette démarche concerne spécifiquement le choix éclaté et disjoint (*multiples décideurs*)

des actions à mener. La multiplication des centres de prise de décisions est le principal écueil de cette procédure de planification du développement, pourtant bien indiquée pour le choix des interventions infra nationales, nationales et internationales.

Ce «*processus d'améliorations successives (petits pas) de l'action à rationaliser*» se déroule ainsi qu'il suit :

1. *les valeurs et les finalités sont implicites pour les décideurs territoriaux [ou des systèmes sous planification] souvent reliées au système étatique dans lequel ils oeuvrent ;*
2. *il n'y a pas de buts et grands objectifs fixés explicitement mais plutôt des moyens immédiats, identifiés, évalués et considérés ;*
3. *les décisions prises s'appuient sur les résultats des actions passées plutôt que sur la déduction de nombreuses options à prioriser ;*
4. *on n'effectue généralement pas d'évaluation exhaustive des conséquences des options offertes avant de choisir ;*
5. *on corrige plutôt les erreurs du passé en fonction des moyens disponibles au moment précis de la prise de décisions. (ibid., 25)*

Les faiblesses de la planification par petits pas éclatés sont les suivantes :

- ♦ une procédure qui matérialise, expose et consolide une représentation du processus décisionnel dans un système sous planification, au lieu d'impulser une *véritable procédure articulée de planification*;
- ♦ une absence totale de réflexion globale sur les finalités et les buts, d'où l'impossibilité pour les planificateurs (...) d'explorer l'avenir et d'examiner les *scénarios de futur désirable*.

Cette catégorie de planification du développement permet de faire germer des tactiques multiformes permettant l'accès facile aux ressources et aux moyens, ceci au détriment d'un processus cohérent et rationnel de choix des actions structurantes. Ainsi, cette catégorie de planification du développement n'est pas innovatrice, renforce l'ordre établi, «*encourage l'inertie et le conservatisme et ne tient pas suffisamment compte de la*

conjoncture, de la turbulence et des occasions du contexte plus large à saisir éventuellement».

2.3 La planification stratégique (PS)

Cette procédure de planification du développement a connu son apogée *«dans les années 1980, sous l'influence de l'école du Strategic Planning de Havard»*. Une bonne utilisation de cette catégorie de planification du développement requiert les sept opérations indispensables suivantes :

1. *la confection d'un portrait global de la situation du territoire [ou du système sous planification];*
2. *la définition des finalités et des buts décomposés en objectifs opérationnels ;*
3. *l'identification des diverses orientations stratégiques potentielles ;*
4. *l'évaluation ex ante en détail des coûts, bénéfices et impacts des orientations ;*
5. *la sélection et la priorisation des orientations selon les objectifs ;*
6. *l'établissement des mesures incitatives et coercitives pour l'application ;*
7. *l'évaluation ex post des objectifs atteints ainsi la révision des priorités. (ibid., 26 ; 27)*

Cette procédure permet la réactualisation des priorités en lieu et place d'un schéma directeur à long terme. Sur le plan procédural, les similitudes avec la planification rationnelle globale sont évidentes sur certains points du processus de planification du développement. La canalisation des décisions vers l'atteinte des objectifs de développement visés fait des stratégies la constituante primordiale de cette catégorie de planification du développement.

Les grandes faiblesses de cette procédure de planification du développement sont, entre autres :

1. la grande difficulté de faire une évaluation ex ante des impacts des actions retenues, suite à l'impossibilité de cerner les différentes mutations qui interviendront au cours de l'exécution du plan stratégique et à l'horizon de celui – ci. D'où la nécessité de procéder de manière systématique à l'analyse des enjeux stratégiques, à l'actualisation et au recadrage des objectifs à atteindre, en saisissant les opportunités et en évitant les contraintes éventuelles ;
2. la grande difficulté de mettre en route les stratégies a été à l'origine du renforcement du suivi, de l'évaluation et du contrôle de la réalisation «on going» ou «in cursus» des actions retenues par une ou des autorités centrales normatives ;
3. le rôle omnipotent d'une ou des autorités a été perçu par plusieurs chercheurs comme l'écueil à la liberté d'entreprendre, un blocage des initiatives individuelles et collectives, une contrainte au développement de la créativité et de l'innovation.

Sur cette dernière critique, l'étape ultime de l'élaboration des stratégies de développement au Cameroun est la validation politique du plan stratégique par le chef de département ministériel sous-sectoriellement ou sectoriellement compétent ou par le conseil de Cabinet présidé par le Premier Ministre, chef de Gouvernement du Cameroun. Ces autorités renforcent l'ordre établi et le contrôle du pouvoir central dans toutes les initiatives de développement économique, social, culturel et environnemental dans ce pays.

Abondant dans le même sens que Marc-Urbain Proulx (2002), Henry Mintzberg (1994) renchérit que la planification stratégique

[...] ne permet pas de maîtriser le changement quand l'environnement se caractérise par de fortes turbulences. Elle instaure une trop grande séparation

entre pensée et action. Elle repose sur une dichotomie infondée, la séparation entre ceux qui sont censés penser le plan (direction générale) et ceux qui sont censés l'appliquer (les opérationnels proches du terrain). Elle ne serait qu'un exercice de style "rigidifiant" et finalement très coûteux. Enfin, [...] la pensée stratégique est trop complexe pour être réduite à un processus analytique de résolution de problème.

Au regard de toutes ces insuffisances techniques et procédurales, les chercheurs ont eu recours à la planification interactive.

2.4 La planification interactive (PI)

La planification interactive de développement, nouvelle procédure conçue par les membres de l'école californienne, intègre *«la rationalité globale et les actions à petits pas éclatés [...] par l'entremise d'un processus collectif et continu d'apprentissage basé sur l'interaction et la circulation de l'information, sans exclure la présence de stratégies ou d'éléments de réflexion stratégique»* (Marc-Urbain Proulx, 2002 : 28). Cette catégorie de planification du développement, qui s'applique également à tous les échelles et les échelons du territoire, offre uniquement aux autorités chargées d'élaboration des plans de développement économique, social, culturel et environnemental et aux acteurs de développement un éventail de principes et de règles à respecter pendant le processus de planification. Il s'agit entre autres de :

1. *on considère a priori que l'intelligence collective s'avère par essence dispersée et éclatée dans des petites unités indépendantes ;*
2. *on stipule que toute planification [...] doit être basée sur la mobilisation élargie des acteurs ;*
3. *les objectifs doivent être induits des problèmes vécus et de la critique de la réalité plutôt que déduits d'un ensemble de valeurs et de finalités ;*
4. *la planification [...] doit engendrer un processus d'appropriation collective par l'entremise du dialogue et de l'échange entre les acteurs de la collectivité ;*
5. *on considère qu'il faut garder les acteurs en équilibre entre la structure et l'évolution, entre l'ordre et le désordre, entre le statique et le dynamique ;*

6. *il est stipulé que l'interaction représente la seule possibilité d'effectuer la relation fructueuse entre la connaissance et les actions, entre la vision et les décisions, entre le stratégique et l'opérationnel.* (ibid., 29)

Les forces de cette procédure de planification du développement résident dans le fait qu'elle promeut l'innovation et se base sur l'interaction, qui selon les cas, à une pluralité de désignations à savoir : *«cerveau collectif, connectivité, réseaux, concertation, coopération communautaire, partenariat et gouvernance»* (ibid.).

Il est important de souligner que la contribution indéniable de la qualité du dialogue, de la grande disponibilité et de la bonne circulation de l'information entre les acteurs de développement et de l'assurance de la mise en place des dispositifs et des mécanismes nécessaires à l'instauration de l'apprentissage collectif, durant tout le processus de planification, sont des gages de réussite de cette catégorie de planification du développement économique, social, culturel et environnemental.

2.5 La planification à double volet (PDV)

Cette catégorie de planification du développement, qui s'adapte bien et se focalise sur les territoires infranationaux, se distingue par une procédure à la fois centralisée et décentralisée et couvre deux volets de planification du développement. Il est question du volet *relié aux décisions fondamentales* qu'exerce l'autorité centrale, détenteur du pouvoir réglementaire, *normatif et financier* et responsable des différents arbitrages dans le cadre de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des plans de développement économique, social, culturel et environnemental. En bref, au cours des exercices de planification du développement *le volet fondamental et hautement stratégique* est

centralisé. Le volet opérationnel essentiellement décentralisé concerne la partie *tactique* du processus s'avère indispensable pour l'émergence des projets structurants dans les territoires éloignés et les périphéries. La vision de développement émane du *volet fondamental*. Cette vision est déclinée de l'examen du passé récent, de l'auscultation de l'environnement interne et extérieur afin de déceler les grandes tendances d'avenir, de l'exploration des axes de futur désiré, du choix raisonné des options réalistes et faisables en permettant d'établir le cadre d'orientation générale du volet opérationnel (ibid., 30).

La planification à double volet exige la mobilisation des acteurs de développement à toutes les étapes de son processus. Ces étapes sont constituées des opérations majeures ci-après citées :

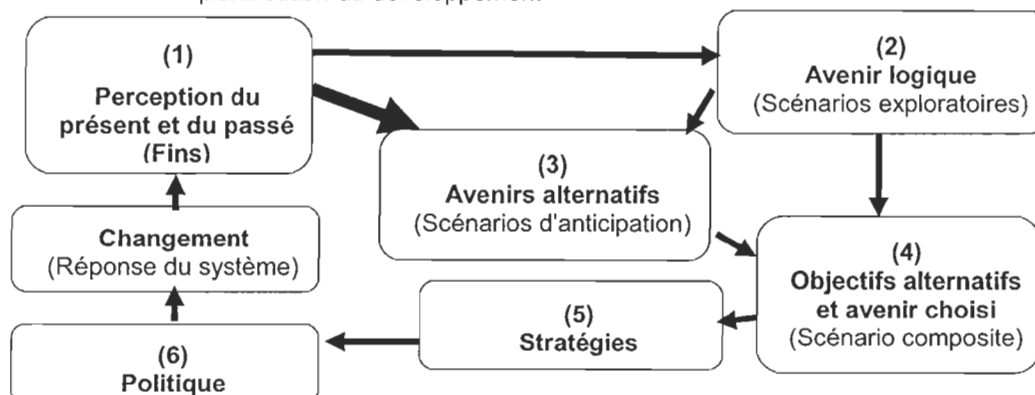
1. *définir un ensemble de valeurs générales exprimées comme des fins, des buts et des objectifs généraux les plus opérationnels possibles ;*
2. *élaborer le portrait ancré dans la réalité de la situation [...] actuelle par la confection des modèles géo-économique [...] grâce au traitement adéquat de l'information disponible ;*
3. *effectuer la localisation et le découpage des principales zones spécifiques de l'espace national, en regard des problèmes, des ressources, des opportunités, des contraintes, des forces spatiales, etc. ;*
4. *effectuer les choix de l'échelle territoriale appropriée pour effectuer les exercices décentralisés reliés au volet opérationnel de la planification ;*
5. *effectuer l'inventaire, l'analyse et l'évaluation ex ante des options (stratégies ; actions) qui s'offrent ainsi que les moyens éventuellement disponibles pour atteindre les buts et objectifs par les stratégies et actions ;*
6. *effectuer l'analyse des résultats générés par les stratégies et actions appliquées dans le passé ;*
7. *faire l'évaluation ex ante en détail des coûts, bénéfices et impacts de chaque option offerte ;*
8. *effectuer la sélection et placer les options par ordre de priorités selon les buts et objectifs à atteindre ;*
9. *établir des mesures indicatives, incitatives et coercitives pour l'application des options retenues, y compris les stratégies, les zonages et la programmation budgétaires ;*
10. *effectuer l'évaluation ex post des buts et des objectifs atteints afin de réviser systématiquement les priorités (ibid., 32 ; 33).*

Cette catégorie de planification couvre un horizon temporel bien circonscrit. C'est pourquoi le plan quinquennal est, dans ce cas de figure, le plus conseillé par les experts de la planification du développement à double volet.

Selon nous, le plus grand enseignement tiré des catégories et des formes de planification du développement est le rôle prépondérant de la prospective et l'aide que cette discipline apporte à la planification en général. Bien que certains chercheurs assimilent la prospective à une nouvelle forme de planification du développement (Chalvin Solange, 1980 : 8). L'immersion de la prospective dans la planification du développement semble être à l'origine de la démarche de la planification prospective. Cette démarche fait partie intégrante du processus de planification du développement, surtout avec les incertitudes du marché, l'environnement externe très mouvant, les adaptations managériales fréquentes et rapides à faire dans la gestion d'une organisation ou du devenir d'une collectivité et l'obligation des décideurs à solutionner les problèmes courants que rencontrent les populations dans la quête de leur bien-être.

La démarche prospectiviste idéale au cours de la phase d'élaboration d'un plan de développement économique, social, culturel et environnemental est clarifiée dans le schéma ci-après.

Schéma N°1 : Prise en compte et contribution de la prospective au cours du processus de planification du développement



Source : Extrait de *Prospective socio-économique du Québec*, Collection études et recherches, OPDQ par Chalvin Solange, (1980), *Étude de planification prospective : orientation et développement de l'Office de la Langue française*, p. 10.

Ce schéma prouve à suffisance que la contribution de la prospective dans le choix de l'avenir d'une organisation, d'une collectivité, d'une région et d'une nation est indiscutable. Nous pensons aussi que ce schéma légitime scientifiquement deux maximes chères aux planificateurs. Ces maximes sont : «*l'histoire de l'évolution d'une organisation, d'une collectivité et d'un territoire ne fait pas de bond spontané et l'avenir d'une organisation, d'une collectivité, d'une région et d'un territoire se construit sur les bases et les cendres du passé, également sur les réalités du présent*».

Les formes et les catégories de la planification du développement sont des preuves concrètes que la planification du développement n'est pas une science statique. Elle a connu nombre perfectionnements méthodologiques pour l'adapter non seulement au contexte du système sous planification, mais également à l'air du temps afin de rendre plus performants les exercices de planification du développement. Malgré toutes ces mutations méthodologiques et ces apports théoriques, cette science de la raison a connu,

jusqu'à une époque récente, des échecs et a fait l'objet des critiques ayant émaillé sa crédibilité.

PARTIE 2 : L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL, CULTUREL ET ENVIRONNEMENTAL

Dans cette partie de cette recherche, il est question de clarifier le rôle primordial de l'aménagement du territoire au cours du processus de planification du développement (Massardier, 1996). De manière générale, il existe une confusion idéologique et scientifique réelle entre ces deux disciplines scientifiques durant l'élaboration et l'exécution des politiques publiques. Au regard de ce qui précède, l'examen de la synergie entre la planification du développement et l'aménagement du territoire et la délimitation de leurs champs d'intervention dans la mise en route des initiatives de développement s'avèrent nécessaires dans le cadre de cette étude. L'apport de l'aménagement du territoire à la planification du développement économique, social, culturel et environnemental est analysé en tenant compte du contexte économique actuel.

1 Considération et champ d'intervention de l'aménagement du territoire au cours du processus de planification du développement

Dans la littérature spécialisée, l'aménagement du territoire est une référence au cours des phases d'élaboration, d'exécution, de suivi et d'évaluation des plans de développement économique, social, culturel et environnemental. Dans la mesure où l'état des lieux et la prospective territoriale sont des maillons importants de la planification du développement. Cependant, l'aménagement du territoire, pour certains scientifiques, n'est autre que la

phase de mise en route effective des plans de développement. De ce fait, la phase d'élaboration des plans d'actions est précurseur à l'aménagement du territoire. Toutefois, nous pensons que l'aménagement du territoire va au delà de l'élaboration du plan d'action. Selon nous, l'aménagement du territoire peut-être considéré comme la prise en compte de la tactique au cours de la phase d'élaboration des plans d'action. Il s'agit de considérer et d'intégrer les réalités du terrain dans le but de mener à bien les programmes et les projets de développement retenus au cours du processus de planification du développement (Marc-Urbain Proulx, 1992). Il est reconnu que le territoire n'est pas neutre et que chaque espace recèle aussi bien des potentialités comme des obstacles. L'aménagement du territoire permet la considération des spécificités du territoire dans les politiques publiques. C'est ainsi que l'aménagement du territoire est défini comme la recherche d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique sur un territoire donné (Eugène Claudius-Petit, 1950). Cette discipline sert, pendant le processus de planification du développement, à assurer la *territorialisation des politiques publiques* dans le but de promouvoir un développement participatif, durable et harmonieux du territoire national (MEEDDAT, 1995). Car il permet de répondre techniquement à l'une des cinq questions fondamentales au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement celle de savoir *À quel endroit les divers biens et services seront-ils produits ou réalisés ?* Grosso modo, l'aménagement du territoire est un moyen indispensable pour une meilleure répartition spatiale des fruits de la croissance économique dans le but d'assurer un développement soutenu, harmonieux et équilibré du territoire. C'est sous cet angle que Jean-François Gravier (1947) trouve trois idées au contenu de la définition de l'aménagement du territoire. Il s'agit de la justice spatiale par la

correction des disparités, de l'exigence économique et de la spécialisation fonctionnelle des territoires.

2 Les doctrines d'aménagement du territoire et les approches de développement

La répartition des interventions économiques, sociales, culturelles et environnementales, au cours du processus de planification du développement, doit correspondre aux réalités spatiales. Cette exigence méthodologique institutionnalise l'aménagement du territoire comme moyen permettant de prendre en compte le volet spatial de la planification du développement économique, social, culturel et environnemental (ibid.). À cet égard en plus des principes de planification du développement, il est important de préciser que quatre positions d'aménagement du territoire se dégagent pendant la phase d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action. Ces orientations d'aménagement du territoire sont, selon Jacques Lévy (2003), insufflées par :

1. *les physiocrates, dont la logique d'action est le corporatisme et la valeur fondatrice est l'indifférenciation inégalitaire ;*
2. *les étatistes, dont la logique d'action est le dirigisme et la valeur fondatrice est l'indifférenciation égalitaire ;*
3. *les libéraux, dont la logique d'action est celle du marché dérégulé et pour qui la valeur fondatrice est la différenciation inégalitaire ;*
4. *les urbanophiles, dont la logique d'action est portée par les acteurs, et pour qui la valeur fondatrice de cette action est la différenciation égalitaire.*

Si, depuis belle lurette, la confrontation idéologique entre les étatistes, les libéraux et les *urbanophiles* est certaine, il a été prouvé que la question sociale est au centre de cette dichotomie doctrinale en aménagement du territoire (Philippe Langevin, 2000). Il s'agit de coupler impérativement la justice sociale et la justice spatiale au cours du processus de planification du développement pour les étatistes. En bref, les mutations conceptuelles en

aménagement du territoire a permis de passer d'un modèle de régulation où l'État négocie uniquement avec les élus vers un modèle où l'État négocie et coopère avec tous les acteurs régionaux et locaux au cours des opérations de planification du développement, en tenant compte des aléas du marché (polycentrisme) (ibid.). Selon notre analyse, la discordance entre les orientations se situe autour de l'application du principe de solidarité nationale au cours des opérations de planification du développement. Toutefois, à travers les instruments d'aménagement et de planification spatiale tels que le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), les schémas des services collectifs (SSC) spécifiques à chaque secteur et la directive territoriale d'aménagement (DTA), l'aménagement du territoire offre des dispositifs techniques et juridiques indispensables à la planification économique, sociale, culturelle et environnementale (ibid.). Ces outils sont indispensables à la promotion du développement durable, de la self-reliance et de l'empowerment dans les différents paliers territoriaux. L'émergence de la planification stratégique du développement répond à cette dernière exigence. La planification du développement, en permettant de penser globalement l'aménagement du territoire à travers l'exécution des programmes et des projets de développement, habilite et crédibilise l'action régionale et locale (Didier Graillet; Jean-Philippe Waaub, 2006). Claude Lacour (2008) partage ce point de vue. Par contre, celui-ci affirme que la mondialisation s'érige parfois comme une contrainte à la gouvernance territoriale. Cependant, l'aménagement du territoire demeure encore la passerelle la plus crédible pour la fixation des actions de développement sur le territoire. La responsabilisation des *acteurs territorialisés* de développement au cours des exercices de planification du développement institutionnalise l'implication de ceux-ci dans la prise de décision sur le devenir et sur la gestion du territoire (Jean Lapèze, 2007). En dépit de la pensée libérale

axée sur la fin de *l'État-gendarme* et le règne sans partage du secteur privé, la territorialisation des actions de développement vise aussi à promouvoir un développement endogène basé sur l'authenticité spatiale, le territoire étant considéré comme une ressource (ibid.). Bref, une logique et une approche sectorielles de développement *dans lesquelles l'espace est absent, ou neutre et passif* sont très faillibles et limitées. En outre, l'approche territoriale en planification du développement permet d'instaurer une économie de proximité et une gestion participative des interventions de développement (Amédée Mollard; Sauboua Emmanuelle; Hirczak Maud, 2007). Ainsi, la dimension spatiale du développement permet de prendre en compte la multifonctionnalité des territoires au cours de l'élaboration des stratégies de développement et résout la sempiternelle dualité entre les approches macroéconomique et microéconomique au cours de l'élaboration des politiques publiques (ibid.). Néanmoins en référence à Jean Puech (2006, 2), les effets multiplicateurs directs et indirects liés à la crise des *subprimes* de 2007-2008 fragilisent les libéraux en repositionnant les étatistes et les *urbanophiles* au cours des exercices de planification du développement. En conclusion partielle, l'aménagement du territoire facilite la cohérence entre la vision globale et la vision régionale et locale au cours des opérations de planification du développement (Jean Lapèze, 2007).

CHAPITRE 2

CONTEXTE MONDIAL DE LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT : BREF RAPPEL HISTORIQUE DE LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT À L'ÉCHELLE MONDIALE

Il s'agit de faire en deux étapes un rappel historique de l'évolution de la planification du développement à échelle mondiale. Un rapprochement méthodologique et un parallèle sont dessinés avec les courants méthodologiques ayant marqué l'évolution de la planification dans le monde. Sur le plan purement technique, plusieurs systèmes de planification du développement sont passés en revue à travers leur philosophie, leur organisation, les approches adoptées, les méthodes, les outils et la qualité des acteurs impliqués. C'est ainsi que les systèmes de planification du développement de l'ex-Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), de la République Française et de la Province du Québec semblent indiqués. Dans la mesure où, ces systèmes de planification du développement représentent respectivement les expériences des pays de l'ex-bloc de l'Est, d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord.

PARTIE 1 : LA PLANIFICATION RADICALE OU IMPÉRATIVE DU DÉVELOPPEMENT EN URSS

L'expérience du système de planification du développement de l'URSS, la compréhension et les modalités de fonctionnement, l'utilité et les insuffisances de ce type de planification permettent de faire une lecture de l'école de Moscou.

1 Comprendre la planification soviétique du développement

L'examen en vue de la compréhension de la planification du développement de l'URSS est le but visé dans cette partie de notre travail de recherche. Cette présentation de l'expérience passée de l'URSS ne concerne pas la situation de la Fédération de Russie actuelle. Dans cet ex-État du bloc de l'Est, la planification du développement fut un exercice dirigé par le pouvoir central et se caractérisa par la priorité à long terme de la production en URSS.

De manière générale, de la définition de la planification soviétique du développement se dégagent l'utilité et les caractéristiques de celle-ci. Sous ce regard, Marie Lavigne (1970, 250) perçoit la planification du développement de l'URSS comme *«la méthode fondamentale de la politique économique [...] caractérisée par la propriété sociale des moyens de production fondamentaux»*. C'est ainsi que

La planification socialiste [est considérée] comme un ensemble de techniques de prévision d'une série d'actions économiques tendant à atteindre des objectifs déterminés, avec la plus grande cohérence possible et l'efficacité maximale.

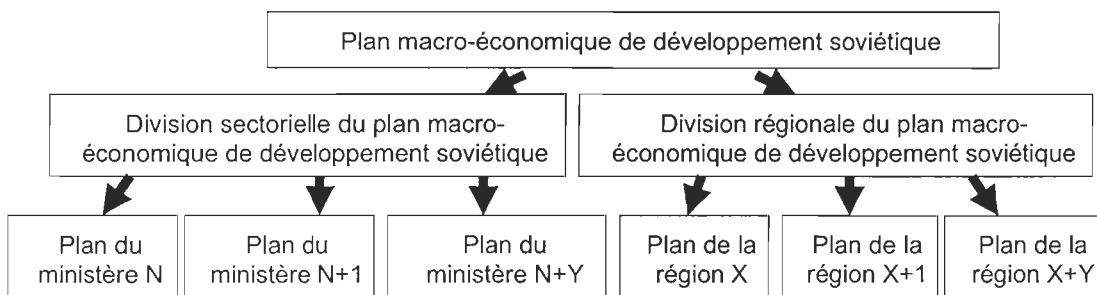
Nous pouvons dire que le système de planification soviétique du développement se particularise par :

- ✓ La propriété sociale des moyens de production et la centralisation du processus de production;
- ✓ La toute-puissance des institutions administratives et politiques et leur mainmise sur le processus décisionnel;
- ✓ La recherche de la cohérence dans l'espace et dans le temps, ainsi que l'application du principe de proportionnalité;

- ✓ L'organisation administrative des opérations de planification devant guidée et facilitée l'harmonisation des interventions dans l'espace et dans le temps;
- ✓ La structuration de la planification soviétique du développement tenant compte des activités socio-économiques et de l'organisation administrative des paliers du territoire national;
- ✓ Les divisions sectorielle et régionale du plan de développement soviétique représentant des démembrements des organes de planification très centralisés avec un processus décisionnel très politisé.

Ces différentes divisions étaient également subdivisées en catégories de plans de développement spécifiques. Le schéma ci-après illustre clairement la structuration du plan de développement soviétique et présente l'architecture du plan de développement.

Schéma N°2 : Structuration du plan de développement soviétique



Source : Informations : Marie Lavigne (1970 : 255), *Les économies socialistes soviétique et européennes*. **Conception du Schéma** : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, février 2007.

La lecture de ce schéma attire notre attention sur deux points importants liés au processus d'élaboration d'un plan de développement. Nous notons d'abord que la structuration du plan de développement soviétique répond à une démarche et une logique de «*haut en*

bas». Ensuite, deux approches organisationnelles guident l'architecture de ce plan de développement. Une approche sectorielle concernant essentiellement des départements ministériels et les structures placées sous leur tutelle respective ; et une approche régionale ou territoriale respectant l'organisation et l'administration territoriales de l'URSS. Mais, posons-nous la question de savoir si l'approche régionale ou territoriale est efficace et pertinente dans une démarche et une logique de «*haut en bas*», c'est-à-dire très centralisée, pyramidale et unimodale à sens unique ? Nous allons essayer d'apporter une esquisse de réponse à cette question dans les parties consacrées à l'analyse des forces et des faiblesses de la planification soviétique du développement.

Cependant, les objectifs globaux de développement furent les principaux éléments de différenciation et de catégorisation des plans de développement soviétiques. C'est ainsi qu'étaient aussi déclinés à partir du plan global de développement plusieurs plans sous-sectoriels (ibid.). La déclinaison du plan de développement soviétique en plusieurs micro-plans sectoriels et territoriaux et l'horizon des différents plans de développement ou des micro-plans constituants sont quelques caractéristiques techniques significatives du système de planification soviétique. En ce qui concerne l'horizon des plans de développement et hormis les plans quinquennaux, les particularités suivantes ont été notées :

1. La perspective générale de développement fut macroéconomique et très politique;
2. Le plan perspectif de développement fut l'instrument de cadrage au cours de l'élaboration des plans de développement quinquennaux. La gestion de la transition entre les plans quinquennaux de développement continu représentait la caractéristique principale de ce type de plan en URSS;

3. Le plan annuel de développement, dans le système de planification soviétique, eut un horizon d'une année et facilita la continuité dans l'exécution des plans quinquennaux.

Ce bref passage en revue de la planification soviétique du développement ouvre une brèche vers l'examen des forces et des faiblesses de cette planification du développement.

2 Les forces et les faiblesses conceptuelles et managériales de la planification soviétique du développement

Dans cette section, nous allons identifier et analyser certaines forces et faiblesses de la planification soviétique du développement. Pour ce faire, nous allons d'abord passer au peigne fin les forces majeures et, ensuite, ausculter les faiblesses de cette planification du développement.

2.1 Les forces structurelle, politique, méthodologique et technique de la planification soviétique du développement

Au niveau de la phase de l'élaboration du plan de développement soviétique, il est important de noter comme forces :

1. l'analyse de la situation économique de départ;
2. la recherche de l'efficacité économique et l'amélioration de la croissance comme finalités de la planification du développement;

3. la volonté politique d'assurer et de matérialiser les principes de justice sociale, d'égalité et d'équité dans le développement de l'URSS;
4. l'application de la prospective économique depuis l'instauration de la Nouvelle Politique Économique (NEP) et la percée progressive de la logique de l'économie de marché dans le paysage économique soviétique pendant l'élaboration des plans de développement;
5. la participation des travailleurs, suite à la consultation indirecte, ciblée et limitée, à la direction de la vie économique et à la gestion des unités de production (Marie Lavigne, 1970 : 7 ; 67 ; 68) ;
6. les objectifs de développement visaient à mettre en place «*des économies de commandement*» et à assurer «*la satisfaction la plus complète possible des besoins matériels et culturels sans cesse croissants de tous les membres de la société*» (ibid., 7 ; 9) ;
7. la volonté politique de prendre en compte et de combiner les aspects sectoriels et régionaux (Territoires) permit aux autorités politiques et administratives de recueillir les doléances de la base et de la périphérie ;
8. l'exigence de la recherche de la cohérence dans le temps et dans l'espace durant la phase d'élaboration du plan de développement macroéconomique;
9. l'instauration du «*principe de proportionnalité*» dans les mécanismes d'allocation des ressources disponibles et dans la fixation des équilibres à respecter par secteur, par branche et par région;
10. la structuration du plan de développement soviétique facilitait la lisibilité de ce plan de développement macroéconomique.

En ce qui concerne la phase d'exécution du plan de développement, nous pouvons relever comme forces :

- le caractère impératif du plan de développement et l'exécution obligatoire des actions retenues dans ce document pouvaient être considérés comme des éléments concourant à crédibiliser la planification soviétique du développement ;
- le suivi rigoureux et la mise en place des mécanismes d'évaluation à mi-parcours de la contribution effective des entreprises ou des unités de production et autres structures de développement au cours de l'exécution du plan de développement.

Il nous semble indiqué de constater et de noter que ces forces portaient les germes des faiblesses de cette planification du développement.

2.2 Les faiblesses méthodologiques et politiques de la planification soviétique du développement

Les faiblesses de la planification soviétique du développement pouvaient être classées en plusieurs catégories. Il s'agit d'abord des faiblesses liées à l'environnement politique; ensuite des faiblesses d'ordre méthodologique et technique; enfin des faiblesses liées à la mobilisation et à la gestion des moyens matériels et humains indispensables à la planification soviétique du développement .

S'agissant des faiblesses liées au paysage politique, nous pouvons relever la domination et la mainmise du parti politique sur tout le processus de planification du développement. Les instances supérieures du parti constituaient, en fait, l'ultime et l'unique centre de prise de décision. Ces instances politiques contrôlaient tout le processus décisionnel, d'où

l'absence de débat élargi et constructif. Car les structures administratives et les unités de production étaient inféodées au parti politique. Cette suprématie du parti politique sur toutes les institutions de l'URSS soulève des questionnements sur le non-respect des principes de démocratie participative, de l'absence de gouvernance dans les administrations publiques, dans les unités de production et dans les régions en général et au cours du processus de planification du développement en particulier. Pour Loïc Blondiaux (2005,120), la démocratie participative peut être perçue comme la garantie des principes de consultation, de l'information, de la concertation et de la délibération impliquant tous les acteurs de développement quels que soient la forme d'organisation, le type de participation et l'échelle territoriale ou l'échelon spatial.

En résumé, la démocratie participative exige l'instauration d'une gestion de proximité des initiatives de développement et la mise en place d'assemblées, de conseils ou autres formes de participation au niveau local et périphérique (Bacqué Marie-Hélène; Rey Henry; Sintomer Yves, 2005). Le système politique et administratif soviétique très centralisateur, très monopolisateur et impératif ne favorisait pas l'éclosion de la démocratie participative dans cet ex-État du bloc de l'Est. La gestion de proximité de la chose publique, la représentativité et l'implication réelle de tous les acteurs de développement dans le processus de planification soviétique du développement étaient alors un leurre.

Les faiblesses méthodologiques et techniques étaient les plus criantes. Dans ce registre, nous pouvons noter entre autres les faiblesses procédurales qui faisaient de la planification soviétique du développement un outil de gestion opaque. Ces faiblesses sont :

- une procédure et des mécanismes de collecte, d'analyse et d'exploitation des données sur la situation économique sélectifs;
- une méthode d'analyse macroéconomique basée sur un système et des données statistiques peu fiables et une organisation peu crédible et une collecte, un traitement et une diffusion de l'information statistique inefficaces (Marie Lavigne, 1970);
- une méthodologique nébuleuse et inappropriée destinée au choix des priorités sectorielles ou «*chaînon conducteurs*» ou encore des secteurs moteurs.

Quels étaient les critères de choix ou de détermination des secteurs prioritaires ou des priorités sectorielles dans le cadre de l'élaboration des plans de développement soviétiques ? Quelles étaient les méthodes utilisées par les autorités centrales soviétiques pour déterminer les priorités sectorielles et régionales ? Aussi, sur quelle base scientifique ces autorités appliquaient-elles le principe de proportionnalité, et partant affectaient-elles les ressources aux chaînon conducteurs ? Ces questions restent encore, dans la littérature que nous avons exploitée, sans réponse précise.

Tous ces questionnements sans réponse permettent d'affirmer que sous la manette des autorités politiques et centrales soviétiques, la dualité centre/périphérie, urbain/rural était accentuée par une mauvaise politique redistributive et l'accès inégal aux ressources disponibles. Selon nous, cette absence de méthodologie claire et précise dans le choix des secteurs et des régions prioritaires, ainsi que dans l'affectation des ressources, remet non seulement en cause les principes de justice sociale et d'équité, qui fondaient même l'idéologie politique soviétique et la doctrine socialiste, mais en plus contribue substantiellement à la dépopulation, à la dévitalisation, à la désertification des périphéries

et à la dissémination ou à la généralisation du maldéveloppement responsables «*des inégalités criantes [entre les citoyens et] entre les régions*» (Jean Gadant, 1987 : 14-22). Aussi, dans de telles circonstances politiques, techniques et méthodologiques, la non-application du principe d'objectivation des problèmes en cause semble être un facteur d'échec et mérite d'être dénoncée. Cette situation était plus alarmante dans le cas de l'analyse de la situation macroéconomique, de l'application du principe de proportionnalité, du choix des chaînons conducteurs et de l'affectation des ressources disponibles aux secteurs et aux régions. Le principe d'objectivation des problèmes en cause est compris comme l'instauration «*d'un mouvement volontaire et systématique pour échapper à tout ce qui spontanément nous pousse à refuser la conscience de la réalité. [...] Mais c'est surtout la subjectivité humaine qui s'oppose au mouvement d'objectivation*» (Gérard Mendel, 2003 : 42).

Il faut aussi décrier l'utilisation «*des méthodes routinières*» et des techniques de prévision ou techniques comptables, ainsi que le rôle déterminant des indices dans la recherche des équilibres intra et inter cohérence sectorielle et régionale, aussi bien que l'application du principe de proportionnalité qui renforçaient la primauté de la dimension quantitative sur la dimension qualitative du développement (Marie Lavigne, 1970 : 251).

Au regard de tout ce qui précède, nous pouvons affirmer que l'URSS n'avait pas entièrement mis en place un environnement favorable à une planification du développement qui garantissait la durabilité du développement. Les conditions préalables à une planification du développement à visage humain à savoir l'État de droit et la démocratie participative qui est «*un fonctionnement non déléгатif et non hiérarchique visant aussi un meilleur fonctionnement des institutions*» (Gérard Mendel, 2003 : 47)

n'existaient pas. Toutes ces observations discréditent la planification soviétique du développement et entretiennent un doute sur l'efficacité de la planification impérative du développement. Émile Quinet (1990, 12) atteste d'ailleurs que la planification soviétique du développement aussi bien que la planification impérative de développement n'ont jamais fonctionné à l'état pur. Comme exemple, parmi tant d'autres, pour étayer son analyse, ce dernier précise que la planification impérative ne touche pas la sphère de la consommation, sauf dans des circonstances relativement rares où les biens de consommation sont rationnés et la gestion placée, une fois de plus, sous la supervision de la puissance publique qui établit les critères et les modalités de distribution.

Après l'examen de la planification soviétique du développement très centralisée, il est indiqué, pour notre travail de recherche, d'analyser la planification française du développement, afin de tirer des enseignements sur cette catégorie de planification du développement. Surtout que cette planification du développement a fortement influencé les politiques économiques et le développement des pays en voie de développement appartenant au pré carré français.

PARTIE 2 : LA PLANIFICATION INDICATIVE DU DÉVELOPPEMENT EN FRANCE

La planification française du développement est passée en revue à travers sa philosophie, son organisation, son approche, sa méthode, ses outils et ses acteurs. De l'analyse des informations contenues dans cette présentation sont décelés les forces et les faiblesses de ce système de planification.

1 Évolution et originalité de la planification du développement en France

Dans la littérature spécialisée, la planification indicative du développement en France est un processus qui génère trois types de plans de développement économique, social, culturel et environnemental. En fonction du temps d'exécution du plan de développement économique, social, culturel et environnemental, on distingue trois types de plans de développement selon Émile Quinet (1990) :

1. les plans de développement à long terme (plus dix ans) sont plus globaux et se concentrent sur l'investissement;
2. les plans de développement à moyen terme (quatre à cinq ans) sont des déclinaisons plus élargies, plus détaillées et bien quantifiées des premières années des plans de développement à long terme;
3. les plans de développement à court terme (moins de quatre ans) sont des plans de production et d'approvisionnement très opérationnels de chaque organisation ou de chaque entreprise.

L'analyse des principes régissant les différents types de planification du développement en France attire l'attention sur certaines singularités du système de planification de ce pays.

Selon Pierre Massé (1965, 152), les principes de la planification indicative du développement en France incarnaient les valeurs de la démocratie et de la liberté en respectant les exigences de la gestion de proximité des organes de planification du développement. Cet expert de la planification française soutient que *«l'esprit du plan, c'est*

le concert de toutes les forces économiques et sociales de la Nation» et que la finalité du plan de développement consiste à mettre en place une économie concertée. Pour ce faire le respect des principes fondamentaux de la planification du développement au cours de toutes les phases est une obligation. Ces principes sont : le principe de concertation, le principe de participation des acteurs, le principe de démocratie, le principe de cohérence du Plan de développement, le principe de la non-neutralité de l'État, le principe de la justice sociale, le principe de régionalisation du Plan de développement et le principe d'optimalité. La bonne application de ces différents principes au cours du processus de planification du développement est une obligation méthodologique. Une brève clarification de l'utilité de ces principes est ci-après présentée.

2 Le rôle des principes fondamentaux et de la procédure méthodologique dans le système français de planification du développement

Le principe de concertation peut être considéré comme l'outil indispensable pendant l'élaboration des plans de développement français dans la mesure où ce principe a fait de la planification française du développement un instrument collectif au service du développement de la nation. Les acteurs de développement et particulièrement les citoyens étaient alors associés directement ou indirectement à l'élaboration et à l'exécution des plans de développement. Ces plans de développement n'étaient pas uniquement l'apanage de l'État et des services publics déconcentrés et décentralisés. Sous cet angle, les plans de développement étaient *«l'expression véritable des intérêts et des vœux de la nation»* (ibid., 153). Les organes de concertation, dans le cadre de la planification du développement, étaient des plates-formes de dialogue véritable entre toutes les catégories d'acteurs de développement.

Le principe de concertation exigeait l'association des acteurs de développement à «*un acte économique qui les concerne au premier chef, et de développer en eux un sentiment de participation fondé sur les faits*» (ibid.). La concertation était alors le facteur fondamental de la réussite de la phase d'élaboration de planification française du développement. En outre, le principe de concertation allait de pair avec celui de participation au cours des exercices de planification du développement. C'est pourquoi Atreize (1971, 55) insiste sur la philosophie qui régissait la planification du développement en France :

Puisque l'exécution du Plan exigera la collaboration de tous, il est indispensable que tous les éléments vitaux de la nation participent à son élaboration. C'est pour cela que la méthode de travail proposée associe dans chaque secteur l'administration responsable, les experts les plus qualifiés, les représentants des syndicats professionnels (ouvriers, cadres et patrons) [...] C'est ainsi seulement que les problèmes pourront être réglés par un échange permanent d'idées entre l'administration et le pays, dans une économie concertée et non pas dans une économie dirigée à caractère bureaucratique ou corporatif.

Cette concertation favorisait la mise en place d'un environnement fertile à la coopération économique, technique et culturelle pendant tout le processus de planification du développement. Nous pensons que l'institutionnalisation des actions concertées et participatives est une voie idéale pour démocratiser et éjecter l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des plans de développement économique, social, culturel et environnemental des bureaux. La mobilisation des acteurs de développement centraux et périphériques, par le biais de l'approche participative, pourrait favoriser l'ancrage d'un plan de développement dans un territoire. Par ailleurs, le principe de concertation symbolisait le caractère concerté de l'économie française que certains préféraient dénommer «*économie discutée, économie persuadée, économie orientée et économie contractuelle*». La notion de concertation

caractérise désormais l'intervention de l'État dans la vie économique et sociale en respectant au mieux les principes libéraux puisque, le consensus, l'adhésion préalable des différents acteurs du jeu économique, cette intervention va s'efforcer d'infléchir les choix des agents économiques plutôt que de se substituer à eux par des résolutions obligatoires (Pierre Pascallon, 1974 : 9).

La mise en place d'une économie discutée, d'une économie persuadée, d'une économie orientée et d'une économie contractuelle renvoie à la considération du principe de participation au cours des exercices de planification. En France, la planification du développement a toujours été un processus se particularisant par une démarche participative. Les agents publics, le patronat, les syndicats, les membres de la société civile, les universitaires et les représentants des partenaires bénéficiaires directs ou indirects des initiatives de développement participent à toutes les phases du processus de planification du développement. Cette démarche vise à dégager une vue commune sur un secteur ou sur l'avenir d'un territoire donné (ibid., 155). En mai 1996, dans sa communication au cours du Colloque du Cinquantenaire du Commissariat Général du Plan, Valéry Giscard D'Estaing avait souligné la place et la contribution des Régions comme l'un des *«acteurs principaux de la planification française»*. Cette participation des acteurs de développement ouvre la voie au consensus et favorise le dialogue entre les participants, ainsi que la convergence dans les actions à mener. En outre, elle éclaire la compréhension des arbitrages sectoriels et régionaux. Pierre Massé (1965, 160) corrobore que

[...] le concert réalisé dans l'élaboration du Plan tend spontanément à se prolonger par un concert dans l'exécution. Si les forces vives du pays sont associées au projet, elles s'associent plus volontiers à l'action.

La participation des acteurs de développement est l'un des facteurs déterminants de la réussite de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation du plan de développement économique en France. Cette *«participation active et directe»* est la

preuve d'une collaboration étroite et saine entre les pouvoirs publics et les catégories socioprofessionnelles. Selon Pierre Bauchet (1966, 52; 82), la confrontation fructueuse des divers points de vue justifie l'institutionnalisation de la participation des acteurs de développement. Alors, l'absence de collaboration et le déficit de participation des acteurs de développement entraînent *«l'indifférence et une méconnaissance du Plan qui nuit à sa réussite»*. Enfin, pour clore cette section, nous partageons la justification de l'importance de la participation des acteurs de développement au processus de planification du développement telle que présentée par Atreize (1971, 55) de la manière suivante :

Le gouvernement et les responsables de la planification attendent trois choses de la participation des représentants des groupes économiques et sociaux aux travaux de planification : des informations de caractère technique ; des informations sur les tensions latentes ; des opinions sur les objectifs souhaités et sur les moyens de les atteindre ; une confrontation susceptible d'amener une plus grande convergence des points de vue et d'accroître le degré d'adhésion au plan.

Cette justification de la participation impérative des acteurs de développement épouse largement le point de vue de Pierre Massé (1965) qui affirme que :

Selon ces vues, le Plan ne doit pas être l'œuvre exclusive de l'État. Il ne doit pas davantage traduire des vues communes de l'administration et du patronat. Pour être l'expression véritable des intérêts et des vœux de la nation, la planification doit être largement ouverte et inclure les représentants des autres catégories, en premier lieu des travailleurs.

Pierre Bauchet (1966, 35) partage cette opinion en avouant que *«le Plan est l'acte d'une collectivité qui soumet les décisions des personnes physiques et morales à des objectifs cohérents et à terme»*. Toutefois, l'instauration de la démocratie est l'un des préalables de la création d'un environnement favorable à la concertation, à la participation et à la négociation. D'où l'importance du respect du principe de démocratie au cours des exercices de planification du développement. Ce principe était, dans le cas de la planification française de développement, à l'origine du passage d'un plan de

modernisation et d'équipement à un plan de développement économique et social. C'est pourquoi depuis l'avènement de la planification du développement en France, le principe de démocratie avait illuminé toutes les étapes et les phases de cette science. Ce principe permettait de susciter l'adhésion de la communauté nationale et l'acceptation des différents plans par les acteurs de développement. Le vote des options ou des grandes orientations préalables à l'établissement du plan de développement instauré, à partir du cinquième plan de développement économique et social, et l'adoption de cet instrument de gestion planifiée du développement de la nation par l'Assemblée nationale française avaient couronné le processus de démocratisation d'élaboration du plan de développement (ibid., 27; 28). Il faut mentionner que pendant toutes les phases d'élaboration du plan de développement économique, social et culturel des organes et des plates-formes de participation et de démocratie à l'instar des commissions, des conférences, des groupes de travail et des comités avaient été mis en place par les responsables chargés de conduire le processus de planification du développement. Ces structures institutionnalisées et temporaires étaient des espaces d'expression de la démocratie pendant le processus de planification du développement. Les trois principes développés précédemment sont essentiels pour soutenir la quête de la cohérence du plan de développement. C'est ainsi que le principe de la cohérence du plan de développement économique et social assurait une bonne élaboration de celui-ci et la réussite de l'exécution des actions retenues.

Selon Pierre Massé (1965, 160), le principe de la cohérence du plan de développement en France préconisait que « [...] *les facteurs et les produits des différentes branches s'échangeront sur des marchés en équilibre* ». Pour ce faire, tous les acteurs étaient appelés à être honnêtes, responsables et à respecter les lois du marché et la

réglementation en vigueur. Ce principe s'appuie sur le fait qu'en amont comme en aval chaque secteur ou chaque branche d'activité exerce une influence positive ou négative sur un ou plusieurs secteurs et branches d'activités et, partant, agit sur l'atteinte des objectifs de développement souhaités et sur l'exécution du plan de développement économique, social et culturel. Il est alors important d'assurer un arbitrage objectif et rationnel pour cadrer les orientations, les décisions et les choix des participants aux opérations de planification du développement. C'est pourquoi les exercices de planification de développement étaient placés sous la vigilance de l'État. Car l'État est le garant de l'intérêt général. C'est sous ce regard que le principe de la non-neutralité de l'État pendant le processus de planification du développement économique et social était perçu en France. Il semble reconnu que de la phase d'élaboration à celle de suivi et d'évaluation en passant par la phase d'exécution, la réussite des opérations de planification du développement semble être tributaire du degré d'intéressement des acteurs de développement impliqués. Cette situation renvoie à la sélection des mesures incitatives appropriées à chaque étape et à chaque phase du processus de planification du développement. Dans le cas de la planification française du développement et contrairement à la conception classique préconisant la stricte neutralité de l'État, celui-ci était le seul responsable de l'identification et de la mise en place des mesures incitatives. Alors, l'État ne saurait être neutre, car sa contribution influençait tout le processus de planification du développement et surtout la phase d'exécution du plan de développement économique, social et culturel. Dans un tel cas de figure, il serait alors impératif de définir et de circonscrire le cadre d'intervention de l'État, dans la mesure où l'État est le garant de l'intérêt général, de la justice sociale, de l'égalité et de l'équité de tous les partenaires de développement en ce qui concerne l'accès aux ressources et la redistribution des revenus (ibid., 161 ; 162). Ce principe, qui

selon nous s'inspire de la planification soviétique du développement, se démarque techniquement de celle-ci par le sens de la responsabilité collective et de la justice sociale de l'État.

Nous pensons que les planificateurs français ont bonifié le principe de non-neutralité de l'État, en faisant un savant mixage entre les exigences du marché, les besoins des acteurs de développement, la préservation de la paix sociale et les mécanismes de choix des grands axes de développement dans un contexte économique européen en mutation. Ainsi, la cohérence et l'objectivité semblaient éclairer les décisions de l'État avec comme finalité la contribution aux orientations collectives désirées du développement, la libéralisation du marché et la régulation de la vie économique. En bref, le principe de non-neutralité de l'État est intimement lié à la recherche et à l'institutionnalisation de la justice sociale dans la gestion des affaires publiques. Cette manière d'entrevoir la gestion de la chose publique officialise l'application du principe de justice sociale au cours du processus de planification du développement.

Le principe de la justice sociale a contribué à promouvoir le développement humain et le développement équilibré et harmonieux du territoire en France. Les experts sont aujourd'hui d'accord sur le fait qu'il ne peut pas y avoir une croissance durable et soutenue, ainsi que la durabilité du développement, sans la prise en compte des aspects humains du développement (ibid., 164). Pierre Massé (1965, 166) avoue que le plan de développement économique, social et culturel renforce le rôle de l'État qui est le garant de l'intérêt général. Sous cet angle, l'État a l'obligation de prendre des décisions cohérentes et rationnelles dans un cadre d'ensemble et sur la base des critères objectifs et communs

(ibid., 166). Les arbitrages sectoriels et régionaux sont des moyens institutionnels servant à cautionner la justice sociale et à promouvoir le développement humain. Le développement humain est considéré comme l'un des vecteurs du développement économique. Les arbitrages sectoriels et régionaux permettent de soutenir un développement harmonieux du territoire, ainsi qu'un développement régional équilibré, dès la phase d'élaboration du plan de développement, dans la mesure où, planifier c'est faire des choix objectifs, rationnels et efficaces dans l'optique de résoudre des problèmes collectifs et d'améliorer la qualité de vie et le quotidien des acteurs d'une organisation publique ou privée, aussi bien que des populations d'un territoire donné.

Le principe de justice sociale justifie l'importance du principe de non-neutralité de l'État dans le processus de planification du développement en France. L'État en utilisant le principe de justice sociale devrait veiller à la conciliation de la croissance économique, du développement économique, du développement social, de la lutte contre la pauvreté et de la préservation de l'environnement. La régionalisation du plan de développement est l'une des façons de promouvoir un développement équilibré de la nation et de redistribuer équitablement la richesse nationale. Le recours au principe de régionalisation du plan de développement en France corrigea les écarts de développement entre les régions et impliqua les acteurs de la périphérie dans le processus de planification du développement. L'élaboration du troisième plan de développement en France avait consolidé ce principe. Au cours de cet exercice, la régionalisation *«commençait dès le début des travaux tout en se poursuivant après le vote»* du Plan. Pierre Bauchet (1966, 65) retrace deux étapes dans la démarche de régionalisation du plan de développement.

La première phase couvre l'étape d'élaboration jusqu'au vote du plan de développement économique, social et culturel. Au cours de cette étape, les perspectives régionales généralisées étaient intégrées au plan de développement. Dans ces perspectives le développement régional et urbain, les équipements collectifs et la catégorisation des investissements par types d'interventions régionales étaient parfaitement élucidés.

«La seconde phase a pour objet de préciser les actions régionales». Au cours de cette phase l'aménagement du territoire permet de circonscrire clairement les investissements publics dans les régions. Cette phase a amélioré :

[...] la procédure de transposition au Plan régional des objectifs d'investissement public. Des directives ministérielles fixent le cadre d'élaboration des tranches, les critères de priorité, les règles d'harmonisation des nomenclatures et les enveloppements financiers. Ces enveloppes ne fixent pas seulement les autorisations de programme, c'est à dire la part des dépenses à la charge du budget de l'État, mais aussi le total des opérations à engager qu'elles soient à la charge de l'État ou des collectivités locales (ibid., 66).

L'implication des collectivités locales dans le financement des infrastructures et des équipements collectifs avait été déterminante dans le développement des régions. Car, ces structures étaient de véritables vecteurs de développement régional.

Contrairement à Pierre Bauchet (1966), Atreize (1971, 338 ; 339) distingue trois grandes étapes dans la démarche de régionalisation du plan de développement en France. À cet effet, il relève les étapes suivantes et leur importance :

- 1) première étape : Avant le vote sur les options du plan de développement ;
- 2) seconde étape : Après le vote sur les options, et avant le vote du plan de développement au parlement ;
- 3) troisième étape : Après le vote du plan de développement au parlement.

La première étape était essentiellement consacrée à la consultation des acteurs régionaux et locaux de développement. Cette consultation avait pour but de définir et d'arrêter les perspectives de développement à long terme.

La seconde étape était très participative. Les acteurs de la périphérie étaient vivement sollicités pour clarifier et préciser les orientations retenues à l'issue de la première étape. Il s'agit de l'établissement de perspectives de population et d'emploi, des *«propositions de ventilation entre les diverses catégories d'équipements collectifs des crédits affectés par l'échelon central à chaque région pour l'ensemble des équipements collectifs»*, de l'établissement, pour des grandes agglomérations, *«de plans de modernisation et d'équipement»*. Ces plans étaient des *«programmes des équipements à implanter sur le territoire de ces agglomérations avec échéancier des réalisations et l'étude de leur financement lorsque celui est à la charge des collectivités locales»*.

Quant à la troisième et dernière étape, elle démarrait après le vote du plan par le parlement français. La ventilation régionale des crédits d'équipements collectifs constituait l'unique articulation de cette étape. Les régions ventilaient les crédits globaux d'équipements alloués à leur territoire en tenant compte des quatre catégories de la manière ci-dessous décrite :

- *les investissements de première catégorie sont décidés à l'échelon national;*
- *ceux de deuxième catégorie sont décidés par le ministre compétent sur proposition de la région;*
- *ceux de troisième catégorie sont répartis par les régions entre les départements qui décident de la liste des opérations à faire;*
- *ceux de quatrième catégorie sont décidés par les communes, mais dans le cadre d'une répartition effectuée par les échelons régionaux et départementaux.*

L'analyse et la présentation de la démarche de régionalisation du plan de développement économique, social et culturel d'Atreize (1971) étaient minutieuses et plus explicites. Cette démarche n'était pas opposée à celle de Pierre Bauchet (1966). Elle démêle techniquement le cheminement que nous a proposé ce dernier en illuminant les lecteurs sur les échanges d'informations et la dynamique centre/périphérie et périphérie/centre pendant tout le processus de planification du développement en France. Au regard des apports de ces deux analystes, un constat se dégage : l'approche adoptée par les planificateurs français était mixte. C'est ainsi que l'on note une combinaison des approches «*top-down*» et «*bottom-up*», surtout que durant toutes ces étapes les travaux techniques et administratifs préparatoires, ainsi que les travaux des Commissions de Modernisation étaient conjointement effectués aux niveaux central et périphérique (Pierre Pascallon, 1974 : 37). Des structures chargées de suivre et d'évaluer l'action régionale et de veiller également sur la prise en compte des préoccupations des périphéries au niveau central avaient été créées au sein du Commissariat du Plan et de la DATAR.

La régionalisation des plans de développement en France était une approche spatiale avec pour finalité la résolution des difficultés inhérentes à l'économie générale au niveau des régions. La région étant selon J.-Cl. Perrin cité par Philippe Aydalot (1976, 2) :

- *la zone de desserte en services rares à partir d'une grande ville;*
- *la zone de polarisation autour de cette ville (la croissance des échanges y étant supérieure à ce qu'on observe entre un point quelconque de cette zone et une autre grande ville);*
- *une zone homogène au point de vue linguistique et socioculturel;*
- *une zone homogène quant aux découpages administratifs.*

La régionalisation des plans de développement permet de concilier et de *rendre cohérents* la «*décision multispatale (qui s'incarne dans les choix économiques) et le vécu local (et les choix politiques qui en découlent)*», et devrait s'effectuer à deux niveaux : «*d'abord au*

niveau des grandes régions homogènes (du point de vue des macro-unités qui établissent des plans de location)». Ensuite, le découpage des «grandes régions homogènes en régions polarisées sur la base des solidarités locales, des conditionnements historiques et culturels» (ibid., 8).

Selon notre compréhension et en nous appuyant sur les explications d'Atreize (1971 : 338; 339), la régionalisation des plans de développement en France pouvait être interprétée ainsi qu'il suit :

1. la régionalisation des plans de développement était la manifestation d'une volonté politique de mettre en place des mécanismes et un environnement favorables à l'instauration de la démocratie participative en France (Marie-Hélène Bacqué ; Henri Rey ; Yves Sintomer, 2005) ;
2. la régionalisation des plans de développement était également la preuve de la décentralisation du processus de planification du développement en France. Cette décentralisation est recommandée par Vincent Lemieux (1997) pour promouvoir une gestion saine et efficace des politiques et des affaires publiques ;
3. la régionalisation des plans de développement dans ce pays était un moyen efficace pour fédérer les acteurs de développement autour des objectifs visés par les plans de développement et, ainsi, favoriser la mise en place des différents types de partenariats indispensables à une bonne exécution des plans de développement économique, social et culturel en France. Ces partenariats multiformes ont été détaillés par Klein, J.-L., (1992) cité par Serge Côté (2001). Sous cet aspect, la régionalisation semble faire des plans de développement en

France une expression de la volonté populaire, contrairement à la pratique de la planification impérative.

Cependant, les étapes de régionalisation du plan sont composées de phases dont les plus significatives ont été confirmées par Pierre Pascallon (1974, 77-84). Ces phases sont :

1. «*la phase exploratoire d'établissement des Rapports régionaux d'orientation (RRO)*». Cette phase faisait le portrait de la situation économique régionale et identifiait les axes futurs et possibles de développement économique, social et culturel de la région concernée.
2. «*la phase intermédiaire d'établissement des esquisses régionales*». Cette phase se focalisait sur une esquisse de ventilation indicative des crédits entre les différents secteurs et catégories d'équipements collectifs retenus au cours de la première phase. Elle était également cruciale dans la procédure de programmation des investissements publics. Les acteurs régionaux participaient à la programmation des investissements publics en s'exprimant et en choisissant librement les priorités régionales et les actions déterminantes au développement des périphéries.
3. «*la phase finale d'établissement des Plans Régionaux de Développement Économiques*». Au cours de cette phase les Plans régionaux étaient finalisés en respectant les «*cadres financiers*» des régions respectives. Cette démarche avait pour but d'assurer une *cohérence* entre les «*chiffres nationaux* et les *chiffres régionaux*».

L'utilisation des principes susmentionnés doit être couronnée par la sollicitation du principe d'optimalité. Ce dernier principe se fondait, au cours des opérations de planification du

développement, sur le recensement et sur l'étude de toutes les éventualités et la réduction de certaines incertitudes. Selon Pierre Massé (1965, 189), le «*principe d'optimalité*» est un élément complémentaire de la théorie de la décision économique. Ce principe prône le dénombrement complet des éventualités et suggère la réduction de l'incertitude liée à la probabilité de réalisation d'une action ou de fiabilité et de faisabilité d'une intervention. Ce principe s'inscrit dans la logique de la théorie de la décision économique. Cette théorie se distingue par la confrontation permanente de ces deux aspects. Ces aspects couvrent les deux courants de la pensée économique les plus revendiqués par les planificateurs de développement français. Il s'agit respectivement des «*courants combinatoires et contraléatoires*».

Le «*courant combinatoire*» tend à maîtriser la complexité des changements de l'environnement socio-économique suite aux incertitudes et aux exigences du marché. Cette maîtrise s'appuie sur la mise en place des «*programmes*» de développement économique, social, culturel et environnemental adéquats. Par contre, le «*courant contraléatoire*» sollicite les stratégies pour cerner et combattre les incertitudes relevées au cours de l'élaboration et de l'exécution des plans de développement.

«*Le principe d'optimalité*» justifie aussi l'importance de la programmation dans la planification française du développement. La programmation est le fait de «*choisir à l'avance, et en principe une fois pour toutes, les valeurs d'un certain nombre de variables de décision*». La finalité de la programmation est d'identifier les contraintes, le nombre et la nature des variables indispensables à l'atteinte des objectifs retenus dans le Plan de développement et, par la suite, d'établir un calendrier d'application des décisions prises.

La programmation permet à travers l'association des moyens divers *«d'atteindre dans les meilleures conditions une pluralité d'objectifs»* visés par les acteurs de développement.

La programmation des actions de développement est, dans cette condition, un exercice d'optimisation; dans la mesure où *«elle tend à choisir le meilleur programme parmi ceux qui sont compatibles avec les ressources données ou l'objectif assigné»* (ibid., 190). En résumé, *«le choix d'une décision optimale est un arbitrage entre le présent et l'avenir»* (ibid., 224). La programmation permet de contourner les contraintes susceptibles de *«délimiter le domaine des solutions admissibles. La solution optimale à retenir est celle qui entraîne le plus haut revenu à partir de ressources données ou permet de desservir au moindre coût des objectifs donnés»* (ibid.). La programmation de développement conjugue aussi des imaginations *«pour joindre le présent au futur, c'est-à-dire des données actuelles aux fins désirées en référence à la stratégie optimale»* adoptée (ibid., 205). La stratégie optimale consiste à choisir *«dans chaque cas la meilleure décision»* sur la base d'une *«règle prédéfinie»* et objective (ibid., 220).

Jean Puech (2006, 2) affirme que la planification des investissements publics et particulièrement la programmation des interventions de l'État justifient le retour actuel au devant de la scène publique et politique de la planification du développement. Celui-ci déclare que *«c'est au contraire au moment où les contraintes tant internes qu'externes sont les plus fortes, où la ressource financière se fait rare, que la planification reprend toute son importance»*.

Les contributions de tous ces principes au cours du processus de planification du développement permettaient d'obtenir des *«plans décentralisés ou souples»* encore appelés *«plans indicatifs ou des plans incitatifs»* comprenant des objectifs impératifs pour

certains secteurs et également des objectifs indicatifs pour d'autres. Ces objectifs étaient par ailleurs déclinés en actions journalières avec des dispositifs techniques et des *«mécanismes automatiques permettant l'adaptation nécessaire à l'imprévisibilité et l'expression de préférences dont le planificateur se refuse à être le juge. Il s'agit bien de vrais plans dans la mesure il y a une perspective cohérente et à terme et des moyens de coercition»* (Atreize, 1971 : 37).

Cette complexité des résultats de la planification française du développement et les caractéristiques des plans de développement issus de son processus attirent notre attention et éveillent notre curiosité sur la manière dont la planification était organisée dans ce pays.

3 L'organisation et la gestion de la planification du développement en France

Le système français de planification du développement était organisé autour d'un noyau central qui fut le Commissariat général du Plan. Cette structure technico-administrative avait conservé son indépendance à l'égard du pouvoir politique et avait toujours employé un nombre restreint d'experts pluridisciplinaires et multisectoriels de haute qualité. Le Commissariat général au Plan était alors une structure d'excellence. L'indépendance fut un des atouts pour cette structure; parce qu'elle avait permis à celle-ci de se mettre à l'écart des joutes politiques, d'être plus imaginative et innovatrice, d'assurer la continuité des procédures techniques et d'opérer des changements idoines dans le sens de l'amélioration de la méthodologie de planification du développement en France (Pierre Bauchet, 1966 : 49). Il est important de relever que l'organisation de la planification du

développement en France obéissait au souci d'efficacité et à la volonté du gouvernement d'impliquer réellement tous les acteurs de développement. Alors, cette structure présentait *«une double qualité : posséder un pouvoir d'arbitrage»* qui lui [permettait] de trancher les conflits d'intérêts entre groupes et même à l'intérieur des administrations; [et] associer étroitement à l'élaboration les forces vives de la Nation dans le cadre des groupes ou d'une représentation locale» (ibid., 73). C'est pour répondre à ces exigences et matérialiser la volonté des Pouvoirs Publics français de faire des plans de développement des émanations des aspirations réelles et profondes des acteurs de développement que les structures permanentes et les structures temporaires avaient été créées. Ces différentes structures furent classifiées en trois grands groupes organisationnels bien distincts à savoir : Exécutif et administration, Organes consultatifs et Divers (ibid., 51). Dans le groupe Exécutif et administration de la planification du développement, il avait été recensé les institutions nationales, les institutions régionales et les institutions départementales. Les structures relevant de ce groupe étaient réparties dans les trois catégories d'institutions territoriales de la manière suivante :

Le groupe «Exécutif et administration» était composé du Premier ministre, du Conseil supérieur du Plan de développement, des Comités interministériels, du Commissariat général du Plan y compris des Commissions de modernisation et de la Commission nationale d'Aménagement du territoire et des ministères et des instituts spécialisés publics.

Le Conseil Économique et Social resta la seule institution nationale appartenant au groupe «Organes consultatifs» et qui fut impliqué dans le processus de planification du

développement. Quant au troisième groupe désigné «Divers», trois catégories de partenaires au développement constituaient les acteurs de la planification du développement. Ceux-ci étaient les centres d'études, les promoteurs et les associations.

Les institutions régionales relevant du groupe Exécutif et administration étaient les institutions administratives régionales. En ce qui concernait le groupe Organes consultatifs, on soulignait uniquement la Commission de Développement Économique Régionale. Enfin, le Comité régional d'expansion et les Sociétés de Développement Régionales étaient des structures constitutives du groupe Divers.

Les institutions départementales regroupaient dans le groupe Exécutif et administration le Préfet de Département et les Commissions Départementales de l'équipement. Le groupe Organes consultatifs n'était pas représenté à ce palier de territoire. Par contre, le comité départemental d'expansion fut le seul élément du groupe Divers.

Les responsabilités et les fonctions assignées à ces différentes structures ou institutions étaient spécifiques et variées. Dans l'organisation du système français de planification du développement, nous notons les fonctions de supervision, de coordination administrative et technique, de direction, d'exécution, de consultation et de collaboration. La vérification de la contribution des fonctions assignées aux institutions au cours de la planification du développement renseigne sur la contribution de celles-ci à l'efficacité de la planification française.

Pour Atreize (1971, 47), les institutions du système de planification français avaient des fonctions précises concourant à une parfaite élaboration et à une bonne exécution des plans de développement économique, social et culturel. Celui-ci a dégagé quatre

catégories d'acteurs qui intervenaient à titre principal en dehors des instances politiques (le gouvernement et les Assemblées). Ces grandes catégories assumaient des fonctions importantes et spécifiques au cours de la phase d'élaboration du Plan de développement économique, social et culturel. Ces grandes catégories des acteurs étaient : «1) *le Commissariat général du Plan* ; 2) *l'INSEE, la Direction de la Prévision et divers autres organismes d'études* ; 3) *les administrations* ; 4) *les interlocuteurs sociaux qui interviennent au sein des commissions du Plan*». Les missions et les attributions de ces différentes structures sont ci-dessous explicitées.

Le Commissariat général du Plan était, de par ses fonctions, la poutre maîtresse de l'élaboration et de l'exécution du Plan de développement économique, social et culturel en France. Cette structure était «*un organisme de conception, de synthèse, de conseil et d'alerte auprès du Gouvernement*» de la République Française (ibid., 48). Pour remplir les missions qui lui étaient assignées, cette structure avait été dotée de quatre fonctions à savoir :

orientation des études liées à la planification [...], organisation et animation de la préparation du Plan, préparation des arbitrages politiques concernant le Plan, mise en forme du rapport sur les options du Plan et du texte du Plan, contrôle de l'exécution du Plan et, si nécessaire, préparation des révisions du Plan, missions particulières confiées par le Gouvernement et liées à sa situation originale dans l'administration [...]. (Nous soulignons).

Il faut relever pour s'en féliciter que le Commissariat général du Plan avait une large visibilité sur la vie de la Nation, dans la mesure où, il avait le droit de siéger «*au comité économique interministériel*» et de participer ou se faire représenter à la plupart des comités et réunions interministériels chargés de «*l'élaboration et de l'exécution de la politique économique*». Également, il était membre de droit de toutes les instances publiques, privées et de coopération internationale chargées d'approfondir les questions

de développement financier, économique, social, culturel et environnemental y compris l'aménagement du territoire et le développement régional (ibid., 49). Cette position technico-administrative du Commissariat du Plan lui donnait un large éventail d'informations indispensables à l'éclairage de l'arbitrage technique et à l'assurance de la cohérence intra et intersectorielles.

L'INSEE et la Direction de la Prévision étaient des structures dont l'importance de leur contribution technique au cours du processus de planification du développement est fort appréciable en France. Ces structures avaient des fonctions techniques et d'appui conseil au cours du processus de planification du développement. À cet égard, elles étaient de véritables partenaires techniques du Commissariat général du Plan.

Les autres administrations publiques et privées étaient des convoyeuses et des pourvoyeuses d'informations utiles aux experts du Commissariat général du Plan. Celles-ci mettaient à la disposition du Commissariat général du Plan des experts sectoriels et des spécialistes dont la contribution à l'élaboration du Plan de développement économique, social et culturel se résumait à la production d'information et à leur participation «aux travaux de prévision qui [caractérisaient] la préparation du Plan» (ibid., 51). La contribution des administrations aux débats pendant la phase d'élaboration du plan de développement améliorait les méthodes de gestion des administrations et des ressources indispensables au développement économique, social, culturel et environnemental du territoire national. Ces administrations étaient aussi réellement impliquées dans le processus décisionnel, et surtout dans le choix des priorités, dans la validation technique des composantes sectorielles et sous-sectorielles et dans l'harmonisation des positions des administrations en identifiant les domaines de cloisonnement et de chevauchement des interventions des

administrations (inter et intrasectorielles). En bref, les administrations avaient des fonctions consultative, technique, de collaboration et d'exécution du plan de développement dans leur domaine de compétence respective.

En ce qui concerne les commissions du Plan, celles-ci étaient des cadres de réflexion globale et des espaces participatifs de réflexion sur le devenir de la Nation. C'est ainsi qu'elles avaient un rôle consultatif et apparaissent comme «*un rouage central de la planification du développement*» en France (ibid.). Chaque commission créée avait des attributions sectorielles ou territoriales précises au cours du processus de planification. Ces organes de planification étaient ainsi constitués de *commissions horizontales*, de *commissions de production*, de *commissions budgétaires (ou de fonctions collectives)*. Il faut adjoindre à ces commissions des comités et groupes sectoriels spécialisés, sans oublier la constitution des tables rondes qui étaient des plates-formes appropriées de travail destinées à faire des échanges entre le Commissariat général du Plan et les départements ministériels. La création des différents groupes de travail fut de la compétence des commissions. Bien que les commissions et leurs articulations avaient des fonctions technique et consultative, les quatre interlocuteurs principaux de la planification du développement en France devaient être représentés.

L'importance de la planification dans la gestion de la politique économique et de la promotion du développement en France fut décisive. À cet effet, le Commissariat du Plan disposait de plusieurs moyens institutionnels pour influencer les administrations publiques et privées dans le but d'orienter ou de réorienter leurs décisions et actions dans le sens du Plan de développement. La participation du Commissariat du Plan à plusieurs instances décisionnelles et surtout aux «*conférences budgétaires au cours desquelles sont arrêtés*

les budgets des différents départements ministériels» s'inscrivait à cette logique (Jacques Bec, 1977 : 17). Le plan de développement était le cadrage des interventions publiques et était aussi à la base de l'octroi des enveloppements budgétaires aux administrations publiques. L'arbitrage du Premier Ministre était sollicité au cas où la négociation entre le Commissariat du Plan, chargé de vérifier que les projets qui étaient retenus dans les portefeuilles des administrations concourraient à l'exécution du plan de développement, les administrations publiques concernées et le ministère chargé de la gestion des finances publiques et du contrôle et de la protection de la fortune publique était infructueuse (ibid., 27; 28). En plus de ces structures techniques, il faut y ajouter les Services du Premier Ministre responsables de la supervision, de la coordination administrative et de l'arbitrage politique du Plan de développement économique, social et culturel ; et le Conseil Économique et Social dont l'avis technique était salubre. Cette dernière institution avait uniquement une fonction consultative. Le Parlement votait le Plan de développement et la Présidence de la République promulguait la Loi.

La lecture des fonctions et des attributions des institutions impliquées dans la planification française du développement permet de souligner que l'impératif de respecter la pluralité des principes de cette planification et la nécessité de prendre en compte les incertitudes du futur exigent une démarche méthodologique de planification du développement rigoureuse et complexe. L'examen de la méthodologie de la planification française du développement pourra fournir des informations précises sur l'organisation, la méthode, les outils et les acteurs de développement impliqués dans la phase d'élaboration de la planification dans ce pays

4 La méthodologie et les outils de la planification française du développement

Dans cette partie de ce travail, la méthode, la procédure, les approches et les outils de la planification française du développement sont étudiés. D'entrée de jeu, soulignons que la méthode d'élaboration du Plan de développement économique, social et culturel en France comprenait deux grandes étapes et faisait usage de plusieurs outils techniques en fonction des contextes économique, social et culturel et du palier d'intervention. Les deux grandes phases de la méthode d'élaboration du plan de développement étaient décrites par Atreize (1971, 191 ; 192) en séquences techniques et procédurales ainsi qu'il suit : la première phase, qui était consacrée à la préparation des grandes options, imposait d'abord de dresser un constat de la situation de chaque secteur. Ce constat reposait sur *«l'inventaire des besoins et l'établissement de premières propositions quant à l'évolution souhaitée»* des constituantes de chaque secteur par fonction et par sous-fonction. Les résultats de cette première phase illuminaient la lanterne du *«gouvernement au cours de la période de débat sur les options»*. Le gouvernement était appelé à faire des choix entre *la progression globale* du secteur et les *«fourchettes de progression par fonctions»* et par sous-fonctions sectorielles. La seconde phase d'élaboration du Plan commençait à partir de la constitution et de la mise en place des commissions de fonctions. Ces commissions étaient responsables de la conception des programmes détaillés avec comme base de travail le *«cadre quantitatif global»* qui fut arrêté par le gouvernement sur proposition du Commissariat général du Plan.

Il faut compléter cette analyse en précisant que cette procédure méthodologique était précédée par plusieurs étapes et plusieurs phases importantes intégrées à la méthode de

planification française, à l'instar des phases de collecte, d'analyse de synthèse et de validation des données ou d'informations. De manière générale, la planification française se particularisait par :

- ✓ Les outils jouaient un rôle primordial au cours de l'élaboration du Plan de développement économique, social et culturel en France (Émile Quinet, 1990);
- ✓ Le choix et l'utilisation des outils techniques au cours de l'élaboration du Plan de développement économique, social et culturel en France étaient orientés par le contexte, par l'objectif global et par les objectifs de chaque étape dans le processus de planification du développement (Atreize, 1971). Des travaux de ce dernier, nous notons d'emblée que l'instrument microéconomique éclaire les *«choix entre techniques de production et projets d'investissement»* alors que l'instrument macroéconomique aide à mieux répartir des personnes *«et des investissements entre les différentes activités productrices (marchandes et non marchandes)»*;
- ✓ L'utilisation des instruments microéconomiques éclaire les choix des investissements publics et améliore les interventions des acteurs de développement.

Parmi les outils microéconomiques, le calcul économique fournit à la planification des informations d'appréciation des programmes et des projets de développement et, partant, il éclaire le choix des investissements publics dans de nombreux domaines. La théorie microéconomique concourt à une organisation souhaitable de l'économie et définit les règles et le cadre «d'intervention de l'État en vue de parvenir à l'optimum économique sans obstruer le rôle prééminent du marché comme instrument de gestion économique» (ibid., 104). Cette théorie économique valorise le rôle de l'évaluation des projets de

développement dans les techniques visant à éclairer le choix des investissements publics et à guider les interventions publiques et privées, aussi bien que celles relevant de la coopération internationale. En outre, l'apport de la planification au calcul économique est multiforme. Cependant, la contribution significative de la planification au calcul économique semble être l'utilisation de la méthode RCB (rationalisation des choix budgétaires). L'adoption de la méthode RCB américaine au cours des exercices de planification du développement était à l'origine de l'institutionnalisation de la gestion planifiée et par objectif dans les administrations publiques et parapubliques en France. Cette méthode de gestion avait remis à l'ordre du jour l'importance du calcul économique au cours des processus de planification du développement économique, social, culturel et environnemental. C'est ainsi que le calcul économique contribue à :

- *[la] tentative systématique d'explication et de redéfinition des objectifs des services administratifs et d'association d'indicateurs (quantitatifs) de résultats à ces objectifs ;*
- *l'étude systématique des moyens alternatifs pour atteindre ces objectifs (d'où l'étude de la complémentarité ou de la substituabilité des dépenses d'investissement, de personnel, de fonctionnement ainsi que des réglementations) et de l'ensemble des conséquences économiques, sociales, politiques sur les différents groupes sociaux de la mise en œuvre de ces moyens ;*
- *la recherche de liaisons plus étroites entre analyses, procédures de décision, mise en œuvre des moyens et contrôle de la réalisation des projets.* (ibid., 106)

Le calcul économique avait été d'un apport considérable pour l'efficacité et l'efficience de la planification du développement. Cependant, les limites du calcul économique ont été dévoilées par Atreize (1971, 117 ; 118). Ce dernier recense des difficultés propres à l'appropriation des techniques d'évaluation interne des projets et à la maîtrise des incertitudes du futur par des responsables chargés de faire des calculs économiques. Or, ces techniques d'évaluation des projets et la maîtrise des incertitudes sont indispensables

à l'appréciation et à la comparaison des projets afin de faciliter et de justifier les choix des investissements. C'est ainsi que :

- 1) *«le recours au calcul économique pour éclairer les choix est d'autant plus difficile que les choix se situent à l'intérieur de domaines étendus», à savoir les catégories, les disciplines, les dimensions, les sous-secteurs, les secteurs et les différents échelons des territoires ;*
- 2) *«dans la pratique, le calcul économique privilégie presque exclusivement le critère d'efficacité économique. Ainsi il ne prend guère en compte les problèmes de redistribution des revenus et des richesses. Il privilégie, d'autre part, les avantages monétaires et quantifiables par rapport aux avantages non monétaires et non quantifiables» ;*
- 3) les réalités sociales, culturelles et environnementales sont très marginalisées, pour ne pas dire insignifiantes, dans les calculs économiques. Les techniques et les outils d'évaluation interne des projets doivent obligatoirement incorporer les réalités sociales, culturelles et environnementales dans la perspective de l'analyse des problèmes globaux du développement (ibid., 107 ; 108).

Au regard de tout ce qui précède, nous pensons que les faiblesses du calcul économique sont des entorses à la promotion du développement durable au cours des exercices de planification du développement, tout simplement parce que cette méthode rétrograde les valeurs et les questions sociales, culturelles et environnementales. Aussi, les instruments de la théorie microéconomique n'analysent pas profondément et dans sa globalité les problèmes globaux de développement en ignorant quasiment la personne et ses préoccupations au détriment des valeurs monétaires. Les valeurs monétaires occupaient l'essentiel des mécanismes, des techniques et des outils d'évaluation et de sélection des

projets de développement en France. Ces faiblesses de la théorie microéconomique avaient orienté les planificateurs français vers l'exploration des opportunités qu'offre la théorie macroéconomique à la planification du développement.

Dans le cas de l'importance des outils macroéconomiques au cours des exercices de planification du développement en France, l'utilisation de ces instruments macroéconomiques a pour but de polariser les interventions publiques sur les problèmes globaux de la société. Il s'agit d'assurer et de garantir l'intérêt général en intégrant les perspectives de développement du pays au cours du processus de planification du développement. C'est pourquoi en évoquant la contribution des prévisions macroéconomiques à la planification du développement, Émile Quinet (1990, 55) précise que

[Celles-ci] ont pour objectif de fournir aux acteurs de la planification une image des tendances nationales de l'économie et une indication des conséquences que pourrait avoir telle ou telle mesure envisagée. Elles reposent sur des modèles, représentations simplifiées de la réalité au moyen d'équations mathématiques qui mettent en jeu des variables exogènes fixées en dehors du modèle, dont l'action détermine des variables endogènes, celles dont on veut connaître la valeur. Les lois reliant les deuxièmes aux premières sont déterminées à partir de l'analyse du passé.

C'est dans cette logique que la comptabilité nationale et particulièrement les modèles comptables ont été des instruments macroéconomiques les plus sollicités par les planificateurs français. Il s'agissait de rechercher l'équilibre entre les emplois et les ressources disponibles ou potentiellement disponibles. En bref, *«L'égalité entre les emplois et les ressources traduit la contrainte de rareté économique, fondamentale pour la planification : il n'est pas possible d'utiliser plus de biens qu'il n'en a été produit ; on ne peut distribuer plus de revenus qu'il n'en a été créé dans la production»* (Atreize, 113). Toutefois, on avait constaté plusieurs griefs et incohérences dans la comptabilité nationale

française. Nous pouvons noter, entre autres, que celle-ci n'intégrait pas les informations sur l'évaluation systématique des patrimoines existants; l'analyse du comportement de l'épargne était très restrictive; l'évaluation de la qualité des services des administrations publiques et privées était de mauvaise qualité; les activités non marchandes et informelles étaient ignorées. Ces manquements faisaient de la consommation des ménages un indicateur partiel du niveau de vie parce que toutes les consommations positives et négatives ne sont pas considérées dans cet agrégat (ibid., 114). Ces imperfections comptables furent graduellement corrigées par des comptes *satellites*.

Le registre des insuffisances de la théorie macroéconomique est très surprenant. On peut surtout retenir que cette théorie consolidait la primauté des rapports économiques sur les rapports sociaux, politiques, culturels et environnementaux. C'est pourquoi les *schémas* restaient *relatifs aux rapports économiques*, sans perdre de vue que les modèles étaient un ensemble *d'instruments de prévision à moyen terme et à pouvoir limité*. La planification de l'emploi en général et des ressources humaines en particulier avait pour finalité la mobilisation des moyens susceptibles de mettre en route les actions de développement dans les meilleures conditions de la politique économique (ibid., 142). En planification du développement, l'innovation dans la recherche de l'efficacité des outils macroéconomiques avait été à la base de l'introduction du modèle physicofinancier communément appelé FIFI. Cette introduction avait été faite en 1968 en France par l'INSEE (Pierre Pascallon, 1974 : 8). La méthode FIFI était un outil de programmation de développement qualifiée d'instrument *«méga économique»* à cause de ses dimensions et de ses composantes immenses (ibid., 49). Les avantages octroyés par cet outil de programmation étaient respectivement son caractère *multisectoriel*, *multiagents*, *informalisé* et *intégral*. Cet outil de programmation physicofinancier avait facilité l'ouverture

de l'économie française vers l'extérieur. C'est ainsi que *«ce ne sont plus uniquement la demande et l'évolution des facteurs physiques de la croissance qui déterminent la production, mais aussi la compétitivité des entreprises...[...] C'est-à-dire l'évolution des prix, des coûts et des facteurs de formation des prix»* (ibid., 50, 51).

Il faut souligner que le modèle FIFI avait intégré progressivement l'analyse et la projection des opérations financières. C'est ainsi que depuis 1986, l'élaboration des comptes satellites de l'environnement avait contribué à enrichir le contenu des informations du FIFI et partant, complété son champ d'analyses en incorporant les indicateurs et les indices environnementaux dans ce modèle. Le concept de compte satellite est né de la volonté des chercheurs français de construire un système élargi de comptabilité nationale afin d'accroître sa capacité analytique sans compromettre son intégrité. Le compte satellite permet *«l'enregistrement des informations spécifiques à certains domaines de préoccupations sociales (tourisme, environnement, etc.), une plus grande souplesse dans l'utilisation des concepts, des définitions et des classifications»*, l'analyse approfondie de certains agrégats et l'enregistrement d'informations exprimées en termes physiques et monétaires. L'approche du compte satellite a incorporé dans les mécanismes d'aide à la prise de décision les dépenses et les financements des activités ayant un impact certain sur l'écologie et la biodiversité, les dépenses de gestion et de protection de l'environnement et, partant, a fourni des *«éléments nécessaires pour effectuer l'évaluation de la dépense intérieure consacrée à la gestion et à la protection de l'environnement [...]»* (Pascal Grosclaude, 1995, 18-20).

Il est important de mentionner que cet outil de programmation s'appuie sur les coûts d'opportunité, ce qui constitue un réel rapprochement entre l'économie et la planification,

car ces deux disciplines sont des sciences de choix. Dans la mesure où *«l'économique est en effet l'étude de l'influence de la rareté sur les choix des personnes ou des organisations, les économistes appellent coût d'opportunité le coût de tout choix imposé par la rareté»* (Michael Parkin et al, 2000 : 8). Parmi les coûts d'opportunité, il a été principalement noté *«le coût monétaire par rapport au coût réel, le coût du temps, le coût externe, etc. [...]»* qui étaient des contraintes intégrées dans le FIFI et importantes dans les exercices de programmation du développement économique, social, culturel et environnemental. Devant un taux d'endettement toujours croissant et des contraintes et des déficits budgétaires récurrents, les autorités françaises avaient opté pour la consolidation de la méthode de rationalisation des choix budgétaires (RCB) en renforçant le maillon budgétaire de la chaîne PPBS. Dès lors, le maillon budgétisation est essentiellement réservé à l'élaboration du Cadre de dépense à moyen terme (CDMT). C'est ainsi que la méthode de rationalisation des choix budgétaires a été améliorée par l'élaboration du cadre de dépense à moyen terme. Le CDMT est un plan financier ou budgétaire permettant de corriger les insuffisances de la méthode FIFI et d'améliorer l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des plans de développement. En bref, le CDMT est le produit d'une planification financière mettant l'accent sur les objectifs à atteindre, sur les indicateurs et sur les indices de suivi et d'évaluation financiers des programmes prioritaires de développement retenus. L'élaboration des CDMT sectoriels et territoriaux a amélioré la gestion budgétaire en y apportant plus de transparence, de rigueur et un strict respect de l'orthodoxie budgétaire. Cette démarche a également facilité le passage d'un budget par poste de dépense à un budget par objectif. Ce dernier type de budget n'est autre que la bonification du budget par programme. Le budget par poste de

dépense ou encore budget par nature de dépense présente les prévisions de dépenses d'un exercice budgétaire classifiées en fonction de la nature de la dépense.

Les spécialistes de la gestion de la fortune publique pensent que ce type de budget favorise le clientélisme, qu'il est peu rationnel et que ses principes sont contraires à l'orthodoxie budgétaire. L'inefficacité du budget par nature de dépense ou par poste de dépense est avérée et suscite des récriminations des argentiers des institutions financières internationales. Le budget par objectifs met en exergue le rapport entre les résultats, considérés comme les objectifs de production à atteindre par des organisations publiques et les coûts attachés aux activités correspondantes. Cette nouvelle donne dans la gestion des ressources publiques rationalise les choix budgétaires, améliore la qualité de la dépense publique et privée et relance la croissance économique. La planification du développement en général et les planifications sectorielles et régionales sont des instruments éclairant les choix rationnels des interventions publiques et privées. Il faut noter que l'ajout de l'évaluation des politiques publiques, des mécanismes d'incorporation des fluctuations du marché et des mutations environnementales perfectionne la chaîne PPBS. Dorénavant, la programmation budgétaire pluriannuelle aura comme première exigence la présentation des objectifs économiques, physiques et sociaux (ANDLP ; IFDEC : 1989 : 193). Le ministère de l'Économie et des Finances du Cameroun (2005) éclaire notre lanterne sur les étapes d'élaboration du budget programme. Il s'agit de :

- *«la détermination d'un cadre stratégique reflétant les choix de politiques de développement ;*
- *l'élaboration d'un plan de développement (national, sectoriel, régional, local, territorial) qui fait l'objet d'une loi d'approbation ;*

- *l'élaboration d'un cadre de dépense à moyen terme (CDMT) [qui donne une visibilité sur le programme de dépenses publiques (PDP). Ce programme est subdivisé en] Programme de Dépense de Fonctionnement (PDF) et en Programme d'Investissements Publics (PIP). [Le PIP doit faire l'objet d'une loi de programmation triennale des investissements prioritaires] ;*
- *la préparation des tranches annuelles du Programme de Dépenses Publiques officialisée par la loi de finances» ;*
- *la mise en place des dispositifs d'exécution du budget de l'État et des mécanismes de suivi de l'exécution, d'évaluation et de contrôle de l'exécution du budget.*

Cette démarche est globalement constituée de trois dimensions capitales interdépendantes à savoir : les programmes de développement, les moyens à mobiliser et les résultats à atteindre. Le cadre de dépense à moyen terme est la traduction budgétaire d'un plan ou d'une stratégie de développement. Il récapitule les différentes actions prévues au cours des trois prochaines années dans le plan de développement ou la stratégie de développement. De même, au cours de son élaboration, il tient compte des prévisions des recettes et des dépenses de l'État (Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté, 2002 : 11). Pierre Demangel (2002) définit le cadre de dépense à moyen terme (CDMT) comme «*un processus transparent de planification financière et de préparation du budget visant à allouer les ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline budgétaire d'ensemble*». Ce cadre comporte deux volets : un volet relatif à la détermination des objectifs budgétaires pluriannuels en matière de dépenses et l'autre consacré à l'allocation des ressources dans les différents secteurs en fonction des priorités. Cette planification budgétaire se fait sur la

base de la lettre de cadrage comportant l'enveloppement et les paramètres budgétaires. Le CDMT est un outil d'ajustement des programmes de développement prioritaires en tenant compte des contraintes financières.

En conclusion partielle, les outils microéconomiques et macroéconomiques permettront de résoudre, au cours de la phase d'élaboration des plans de développement économique, social, culturel et environnemental, *cinq questions essentielles* : «*Quoi ? Comment ? Quand ? Où ? Pour qui ?*

Quoi ? Quels biens et services faut-il produire et en quelle quantité ? Comment ? Quelles méthodes doit-on adopter pour produire des biens et services ? Quand ? À quel moment est-il préférable de produire les divers biens et services ? Où ? À quel endroit les divers biens et services seront-ils produits ? Pour qui ? Pour qui produit-on les divers biens et services ?» (Ibid., 15 ; 16 ; 17). Nous soulignons.

La planification française valide la thèse selon laquelle la fiabilité, l'efficacité et l'efficience de la planification du développement sont surtout tributaires des procédures, des outils, de la démarche et de l'approche de planification utilisés au cours des différentes phases de son processus. En bref, la méthodologie adoptée et appliquée au cours des exercices de planification du développement influencera la qualité des travaux et des résultats obtenus à l'issue de cette entreprise.

En faisant un parallèle entre la planification soviétique du développement et la planification française du développement, nous pouvons affirmer que la méthodologie est l'une des grandes différenciations entre les deux types de planification du développement. La méthodologie adoptée au cours des exercices de planification du développement a toujours été dépendante des finalités, des buts et des objectifs visés et de l'environnement politique, social, culturel et écologique en présence. Nous pensons alors que la méthodologie de planification du développement devrait évoluer en épousant l'air du

temps et en s'adaptant aux réalités socio-économiques de l'institution ou du système sous planification.

5 Les caractéristiques de la planification française du développement

La planification française du développement se caractérisait par plusieurs traits distinctifs. Au cours de son évolution à partir de la planification purement économique, cette planification du développement s'était démarquée en évoluant inexorablement vers un véritable contrat social par «*l'instauration d'une politique des revenus*» comme support à la planification économique et sociale (Pierre Pascallon, 1974 : 8). Les principales caractéristiques de cette planification évoquée dans la littérature sont, entre autres : la constitution et l'officialisation des groupes de travail améliorant la vision, l'information et la formation des acteurs de la planification française du développement. Les différents groupes de travail exploratoire avaient contribué à la réussite de la phase d'élaboration des plans de développement en France. Il s'agit respectivement :

- ✓ des groupes de *prospective sociale* chargés de l'analyse des problèmes sociaux et culturels;
- ✓ des groupes de «*prospective géographique*» concernant la prospective urbaine et l'évolution de l'espace rural;
- ✓ des groupes de «*prospective sectorielle*» chargés de scruter l'évolution de certains secteurs clés du pays (Atreize, 1971 : 46).

Il faudrait énumérer comme particularité de cette planification du développement :

- ✓ «*la participation des intérêts économiques et des forces sociales à la préparation du Plan: [fut] une caractéristique essentielle de la planification*

française; bien qu'elle [s'effectuait] *dans le cadre des commissions du Plan* [...]» (ibid., 52);

- ✓ la clarification de la méthodologie et l'utilisation des outils microéconomique et macroéconomique pour analyser les problèmes globaux, éclairer les choix des interventions des acteurs de développement et encadrer les actions de l'État dans l'optique de créer des richesses, de bien redistribuer les richesses disponibles et d'améliorer la croissance économique;
- ✓ la volonté de régionalisation effective du Plan de développement afin d'assurer un développement harmonisé et équilibré du territoire national;
- ✓ la démarche de planification du développement qui combinait les approches «*Top-Down*» et «*Bottom-Up*» pour aboutir à une approche mixte «*Top-Down*» et «*Bottom-Up*». Cette démarche favorisait la régionalisation du Plan, l'implication des acteurs de la périphérie et l'appropriation du Plan de développement par ceux-ci.

La grande originalité de la planification française résidait dans sa démarche, ses procédures techniques et son contenu. En ce qui concerne la démarche de la préparation et de la validation du plan de développement français, Jacques Bec (1977, 12-15) distingue trois grandes phases qui sont respectivement :

La phase 1 : consultation des acteurs de la planification ou des acteurs de développement. Cette consultation aboutissait à la production d'un rapport sur l'orientation préliminaire définissant cinq grandes orientations.

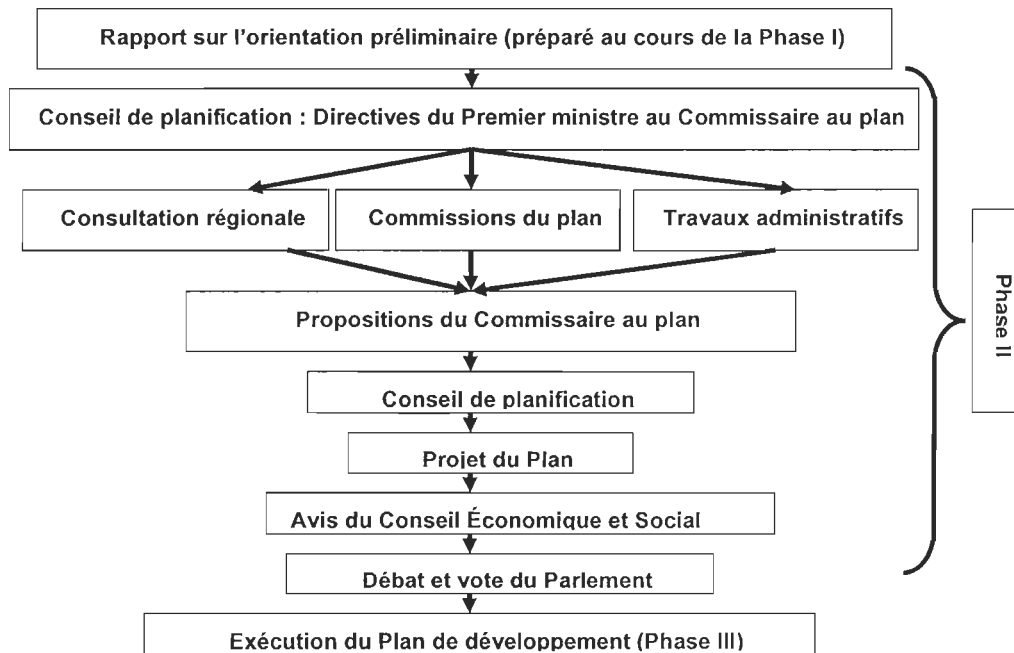
La phase II : consultation sur les préférences quant au développement national et infra-national. C'est ainsi que les besoins et les préférences en équipements collectifs des différents paliers du territoire national étaient recensés et soumis à l'appréciation et à

l'approbation du Conseil de planification. Ce conseil regroupait «*le Chef de l'État, le Premier Ministre, le ministre de l'Économie et des Finances, le ministre du Travail et le Commissaire du Plan*» (ibid., 13).

La phase III : exécution du plan de développement. Cette phase était destinée à l'exécution ou à la mise en oeuvre du plan de développement économique, social et culturel «*et en traduction en engagements de ressources pour sa réalisation*» (ibid., 14).

Cette démarche de fabrication du plan de développement est illustrée par le schéma présenté ci-après.

Schéma N°3 : Démarche relative à la préparation et à la validation du plan de développement en France



Source : Extrait de *La planification française : rêves et réalités*, Bec Jacques (1977, 14) et bonifié par Jean Daniel Ngatcha Kuipou.

La démarche de préparation et de validation du plan de développement était claire, simple et cohérente. À chaque étape et à chaque structure intervenante était élaborée une *job description* précise avec une clarification des résultats attendus.

Le contenu du plan de développement s'articulait en général en quatre grandes parties.

Ces parties sont :

1. le taux de croissance nouveau à atteindre à l'horizon du Plan de développement.
Ce taux de croissance à atteindre au terme de l'exécution du plan fut subdivisé en taux moyen de croissance annuel de la production ;
2. les orientations principales du développement de la nation ;
3. les programmes d'actions prioritaires (PAP) sélectionnés en fonction de leur contribution à la réalisation des grandes finalités du Plan de développement économique, social et culturel. Ces programmes d'actions prioritaires répondaient aux préoccupations des acteurs de développement contenues dans les rapports d'orientations générales, dans les conclusions et dans les recommandations des consultations organisées aux différents échelons du territoire «*sur l'évolution souhaitable des investissements publics*»;
4. le choix des administrations publiques «*chefs de file*» et le partage des responsabilités entre les institutions publiques chargées de coordonner et de suivre l'exécution des actions prioritaires retenues dans les programmes d'actions prioritaires sectoriels (PAPS). Cette approche méthodologique mettait en première ligne la responsabilité et l'imputabilité qui furent importantes dans la perspective d'une meilleure exécution du plan de développement économique, social et culturel (ibid., 15 ; 16).

De manière générale et selon Pierre Pascallon (1974, 13), le contenu du plan de développement français peut être synthétisé en quatre parties. Ces parties interdépendantes concentrent les informations spécifiques suivantes :

1. *La période considérée* ou l'horizon du plan de développement économique, social et culturel ;
2. *le contexte général*, qui reflète *l'état des techniques économiques disponibles (comptabilité nationale), la situation conjoncturelle du pays à un instant donné et les conceptions à long terme qui sont celles des pouvoirs publics* ;
3. *les objectifs visés* ;
4. *les actions engagées pour atteindre ces objectifs*, lesquelles sont généralement des recommandations.

De même, le contenu du plan de développement donnait des précisions sur l'affectation régionale des crédits et sur les actions dont la gestion d'exécution était décentralisée. Les procédures techniques adoptées au cours de l'élaboration facilitaient la synergie et l'harmonisation entre la planification du développement économique et social et l'aménagement du territoire ou la planification physique encore dénommée planification spatiale. Cette synergie et cette harmonisation aboutissaient à une fusion judicieuse et réaliste entre les plans d'aménagement nationaux et régionaux et les plans nationaux et régionaux de développement économique et social (Pierre Pascallon, 1974 : 78).

Contrairement au plan de développement soviétique, le contenu du plan de développement français permettait une traçabilité des actions retenues et une meilleure information des acteurs de développement et de la communauté internationale. Nous pensons que les réponses aux questions primordiales ci-dessous sont données par le contenu du plan de développement économique, social et culturel. Ces questions sont : qui fera quoi au cours de l'exécution du plan de développement ? Et qui sera responsable du suivi de l'exécution de chaque action prioritaire retenue dans le plan de développement ? Cependant, le contenu du plan de développement était méthodique et les

informations traitées furent bien structurées. Les actions ou les projets de développement ainsi que les moyens indispensables à l'exécution d'un plan de développement étaient identifiés, évalués et programmés dans le temps imparti pour son exécution. Et les responsables de l'exécution et du suivi d'exécution étaient désignés au cours de la phase d'élaboration du plan.

«La planification française du développement qui se [voulait] une planification concertée et active faisait du plan de développement de ce pays une «référence pour l'ensemble des intérêts économiques et les forces sociales», [un] guide pour l'action publique; [bref un] instrument qui [permettait] à la société de maîtriser et de construire collectivement son devenir». La planification française du développement avait comme assise une combinaison des ajustements de la vie économique et sociale par le marché, ceci à travers le plan de développement. La vision du plan de développement était alors une analyse des signaux du marché. Ces signaux influençaient radicalement l'exécution du plan de développement à court terme encore appelé plan opérationnel, bien que le plan éclairait «les décisions à long terme [et traçait] les perspectives» sur le futur désiré (Pierre Pascallon, 1974 : 8). C'est pourquoi le Plan de développement français avait connu plusieurs appellations entre autres : «le Plan comme régulateur du marché, le Plan étude de marché généralisée, le Plan réducteur d'incertitude, le Plan anti-hasard, le Plan grande entreprise de risque calculé» (ibid., 10).

Au regard de l'analyse qui précède, ainsi qu'en référence à la définition du concept de stratégie par Atreize (1971 : 81) et au rôle de la stratégie au cours de l'élaboration et l'exécution des plans de développement exposé par Pierre Massé (1965, 199), nous pouvons certifier que la plus grande mutation ayant marqué l'évolution de la planification

du développement en France est l'incorporation de la stratégie dans le contenu de la «*planification du développement dite traditionnelle*» dans ce pays européen.

Ce travail ne peut recenser toutes les caractéristiques de la planification française du développement. Pour compléter les particularités de cette planification du développement, il est opportun d'inspecter ses forces et ses faiblesses.

6 Les forces et les faiblesses de la planification française du développement

Nous allons dans un premier temps parcourir les forces de ce système de planification. Ensuite, il est question de dénuder les faiblesses de la planification française du développement.

6.1 Les forces de la planification française du développement

Plusieurs éléments caractéristiques de la planification française du développement constituaient les forces de cette science au service de la quête du bien-être des populations. De façon non exhaustive, nous allons revenir uniquement sur les forces qui, selon nous, semblent les plus significatives. De manière concrète, les points constituant certaines forces de la version française de cette science ont été relevés par plusieurs analystes; ils sont présentés ainsi :

- le plan de développement en France encadrait *«l'ensemble de l'activité des agents économiques tout en préservant leur liberté»*. C'est sous cet angle que la planification française du développement avait réussi le difficile pari, *«tout en maintenant l'aspect libéral de l'économie [de ce pays, d]acclimater une*

organisation rationnelle» de développement jusqu'alors l'apanage du système socialiste de planification (Pierre Pascallon, 1974 : 139);

- la régionalisation de la planification du développement en France et les plans régionaux avaient été à l'origine de l'efficacité de la définition de la politique de l'aménagement du territoire (ibid., 78);
- le plan de développement comme outil pour façonner le futur avait été plus efficace au niveau sectoriel qu'au niveau macroéconomique (Émile Quinet, 1990 : 77; 81);
- la planification française du développement avait valorisé la prospective et, en plus, à travers les informations contenues dans le plan de développement économique, social et culturel, elle était *«une force de proposition pour des nombreuses décisions particulières»* (ibid., 82);
- la planification française du développement était un outil pédagogique et une courroie de formation, d'apprentissage collectif et d'information des acteurs de développement (Jean-Paul Delevoye, 1996 : 1; Émile Quinet, 1990 : 84-86).

6.2 Les faiblesses de la planification française du développement

En dépit de la volonté des planificateurs français de dépasser les imperfections du système de planification soviétique du développement et d'exploiter les atouts de la planification nord-américaine, certaines faiblesses saillantes avaient été notées par les spécialistes de cette discipline. Ces récriminations sont fidèlement énumérées ci-dessous :

- *«La planification sans doute occupe la scène, mais elle ne passe pas la rampe. On parle du Plan, on l'invoque, mais on ne le vit pas. [...] Cette valeur des données du Plan [...] serait beaucoup plus grande si l'État lui-même prenait le Plan plus au sérieux en ce qui le concerne [...], les professionnels sont obligés de constater que, pour la seule partie du Plan qui devrait avoir un certain caractère de certitude, c'est-à-dire les éléments de politique économique et financière relevant des pouvoirs publics, c'est peut-être là que le Plan est le moins fidèlement suivi» (Atreize, 1971 :57; 58).*
- La méthode du bilan actualisé utilisée dans le cadre de la sélection des investissements publics émanait de la théorie microéconomique dont *«les fondements reposent sur une représentation d'ensemble de la réalité économique et sociale contestable et contestée, parfois radicalement» (ibid., 96).*
- La régionalisation du plan de développement en France soulevait les délicats problèmes de la réalisation d'une *«synthèse globale»* et objective ainsi qu'une synchronisation des données des paliers du territoire national au cours de la phase d'élaboration du plan et *«la difficulté d'opérer les optimums nationaux et les exigences régionales»* (Pierre Pascallon, 1974 : 71). Les imperfections des plans régionaux étaient de trois ordres tournant autour de la technocratisation des plans régionaux. Les acteurs de développement régionaux étaient consultés et participaient à la collecte, au traitement, à l'analyse et à la validation des informations indispensables à la fabrication des plans régionaux. Cependant, la décision et les choix finaux étaient effectués au niveau central. La centralisation des décisions et de la validation finale des Plans régionaux par le Comité des Plans à Paris rendait le processus décisionnel très administratif et bureaucratique.

Les études préparatoires étaient mal ficelées et très insuffisantes. Les ordres de priorité prévus dans les Plans régionaux n'étaient pas respectés, particulièrement dans le domaine des investissements publics. Enfin, les Plans régionaux ne comportaient ni échéancier des opérations, ni perspectives de financement, ni articulation réelle avec le Plan national de développement (ibid., 78).

- La vigueur des mécanismes de la concurrence et les aléas croissants du marché rendaient plus difficiles l'élaboration et l'exécution des plans de développement en France (ibid., 139).
- La qualité de la concertation au cours du processus de planification du développement avait été longuement décriée en France. La concertation et la consultation des acteurs de développement représentaient, en théorie et en principe, les forces de ce système de planification du développement. Cependant, elles avaient été parmi les principales causes du dépérissement de la planification française. Ceci du fait de l'absence de représentativité des membres retenus et de la qualité approximative des participants aux organes de la planification. Au fil du temps, les acteurs de la vie sociale et économique avaient été mal représentés dans les tribunes institutionnalisées de concertation et de consultation, avec comme conséquence directe la contribution *peu efficace* de ceux-ci dans «*la détermination des objectifs du Plan*» de développement. Cette dérive était à l'origine de l'argumentaire selon lequel les opérations de consultation au cours de la planification française étaient «*factices ou apparentes*» et servaient d'*écran derrière lequel* le patronat et les grandes entreprises «*font prévaloir leurs préférences de structures*» (ibid., 140).

- Bien que les commissions de modernisation aient fait un travail appréciable au cours de la phase d'élaboration du Plan de développement, leur nombre toujours croissant au fil des années et leur gestion devenaient de plus en plus *«lourds et éparpillés»*. D'où la création des *«commissions verticales responsables des secteurs de production»*, le regroupement des branches industrielles dans une commission unique et du même nom ainsi que la fusion de la commission des équipements collectifs et des commissions budgétaires destinés à créer des *«Commissions des fonctions collectives à compétence plus large, [dans le but d']isoler les domaines spécifiques d'intervention de la puissance publique»* (ibid., 31).
- Bien qu'indicative, la planification française du développement avait une forte connotation volontariste. Le désir de traduire réellement les objectifs retenus *dans les faits*, marque de cette science de la raison en France, était devenu irréaliste et chimérique. Par conséquent, la planification du développement devenait *une distraction pour les technocrates*. Et la structure chargée de l'élaboration du Plan n'était autre qu'un *bureau d'études dont les conclusions [n'étaient] pas des obligations ni pour les industriels, ni pour les ministères*. L'État limitait le contrôle et atténuait les conséquences néfastes dues à la dualité entre le *projet social de développement et les forces du marché*. Cette dualité provoquait un conflit persistant et une grande dichotomie entre les objectifs d'amélioration des structures sociales existantes et les finalités de la croissance dans une société fortement capitaliste et productiviste (ibid., 140 ; 141).
- La multiplicité des variables et des contraintes rendait la programmation des actions de développement fastidieuse, ceci indépendamment de la méthode

retenue et utilisée pendant les exercices de programmation (Pierre Massé, 1965 : 190).

- La planification française du développement se distinguait par des objectifs très variés et très nombreux, définis sans clarté, sans rigueur et sans réalisme. L'incohérence entre les objectifs nationaux du budget de l'État, la programmation régionale et celle des entreprises publiques était très déplorable et constituait une contrainte certaine de l'efficacité de la planification française (Émile Quinet, 1990 : 95).
- La planification du développement pratiquée en France était un système organisationnel très lourd, complexe et coûteux. L'approche de gestion verticale continuait à asseoir sa domination sur les aspects transversaux. Ce système de planification très coûteux requérait une grande mobilisation des moyens humains, matériels et financiers (Bauchet Pierre, 1966). La qualité technique insuffisante et le manque de savoir-faire de certains responsables chargés de piloter et d'encadrer le processus et les exercices de planification du développement ainsi que les moyens budgétaires ou financiers limités qui furent affectés à l'élaboration, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation du Plan de développement étaient parmi les facteurs irréfutables ayant occasionné la dérive de la planification du développement socio-économique en France.

De ce tour d'horizon de la planification française nous pouvons retenir, comme enseignements, que ce système de planification s'était consolidé en exploitant à bon escient les faiblesses de la planification soviétique du développement et les forces du système américain de planification. Cependant, les faiblesses relevées et les grandes mutations de l'économie française, à la suite de la mondialisation, de l'émergence du

libre-échange et de l'adhésion de la France à l'Union européenne avaient créé dans les esprits des décideurs de ce pays un doute sur l'efficacité socio-économique de cette science. Toutefois, le développement bipolaire du territoire national créant une opposition entre la région parisienne et les autres régions, la grande fragilité et l'émiettement de l'économie et des structures sociales françaises, conséquences des effets néfastes des délocalisations et du désengagement de l'État de certains secteurs productifs et l'ouverture des frontières ont poussé les décideurs de ce pays à exhumer la planification du développement. C'est pourquoi Jean Mattéoli, (1996, 2) président du Conseil économique et social de la France certifie que:

C'est précisément dans une société sans prospective et sans Plan que la mondialisation, la concurrence s'articulent mieux avec des fléaux comme le chômage, l'exclusion, l'injustice, la souffrance dont les mécanismes restent souvent incompris. Le Plan a précisément pour vocation d'éviter de les considérer comme des fatalités. [...] Ce qui importe, c'est de susciter, maintenant et développer l'esprit de la planification. Des vues très courtes ou trop partielles condamnent un pays. Mais l'esprit et la méthode de la planification se conjuguent avec la concertation. [...] L'avenir de la planification française passe en grande partie par une plus grande association des forces vives du pays à la réflexion sur l'évolution de l'économie. [...] La planification demeure un élément essentiel du débat démocratique en matière économique et sociale.

La planification du développement est encore d'actualité en France et semble d'ailleurs être très sollicitée pour relancer l'économie et contribuer au développement harmonieux du territoire. De nos jours, cette science est l'instrument de soutien et de matérialisation de la politique d'instauration du patriotisme économique dans ce pays européen. Le patriotisme économique est l'expression de la politique d'intelligence économique visant à soutenir aux niveaux national, régional et local l'activité économique et la cohésion sociale en France face aux délocalisations et aux offres publiques d'achats hostiles (OPA). Ce concept, développé à la suite du rapport de Bernard Carayon sur la situation et l'avenir des entreprises françaises, a vu le jour en France en 2003. Le patriotisme économique

préconise la promotion de l'excellence économique du pays. Néanmoins, il a été prouvé que ce concept marque le retour en force du protectionnisme et de l'intervention de l'État dans certains secteurs productifs qualifiés de névralgiques sur le plan socio-économique.

Nous notons aussi que la planification française du développement est une science de la méthode. Le processus, l'approche et les outils doivent être clairement définis et maîtrisés par tous les intervenants avant le démarrage de l'exercice de planification. En bref, le système de planification français nous enseigne, entre autres, que, dans un système donné, la réussite de la planification du développement semble être tributaire de la qualité de la méthode d'élaboration, d'exécution, de suivi et d'évaluation des plans de développement adoptée et utilisée. La reconsidération de cette science dans la gestion des affaires publiques en général et particulièrement dans l'encadrement et l'application des politiques économiques remet à l'ordre du jour l'opposition entre l'ultralibéralisme, prôné par les libéraux adeptes de la mondialisation libérale, et le libéralisme social se fondant sur une économie sociale du marché et sur un minimum d'interventions sociales limitées de l'État. Or, l'intervention de l'État dans le secteur social peut être indispensable à la régulation d'une économie de libre marché et à l'instauration de la justice sociale. Cette étude nous révèle la résurrection de la planification française du développement et son adaptation au contexte mondial et aux réalités actuelles de ce pays.

L'exploration des spécificités de la planification nord-américaine apporte des éléments substantiels et des éclairages théoriques indispensables à la compréhension de ce travail de recherche. C'est ce qui justifie le recours à la planification du développement au Québec pour compléter les informations sur cette discipline, après l'analyse des systèmes de planification soviétique et français du développement.

PARTIE 3 : LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT AU QUÉBEC

L'analyse de la planification du développement Québec, l'approche territoriale et décentralisée de cette science dans cette province francophone du Canada, la valeur des outils de planification du développement et les originalités et les limites du système québécois de planification seront les constituantes de cette dernière partie de ce chapitre.

1 La planification du développement au Québec et l'édification d'une société planifiée et décentralisée

Au Canada, cette science est généralement perçue de la manière suivante :

La planification du développement économique serait le processus par lequel on intègre en un ensemble cohérent, appelé plan, des objectifs précis et conscients et des moyens d'exécution spécifique. [...] Il s'agit essentiellement d'une méthode et d'une attitude courantes chez tout agent qui se veut rationnel dans son action. Non seulement l'exécution d'un programme, elle est le choix de certains objectifs en tenant compte des moyens disponibles. Les forces et les intérêts doivent être disciplinés. (Parenteau R cité par le Conseil Canadien de l'Aménagement Rural, 1969 :2)

Citant Bernard Gournay (1966) dont il partage le point de vue, Jacques Benjamin (1974, 17) considère que la planification du développement est perçue au Québec comme «*un ensemble hiérarchisé et échelonné de décisions répondant à l'analyse de la situation précise*» d'une collectivité, d'une organisation, des secteurs bien déterminés et des domaines restreints permettant d'identifier des objectifs cohérents et d'élaborer un calendrier précis pour la réalisation desdits objectifs.

Ces deux définitions sont complémentaires, mais il faut relever que la seconde est de portée générale. Nonobstant le fait que la planification du développement entraîne de facto la régionalisation et l'aménagement régional (Conseil canadien de l'aménagement rural, 1969 :2). La régionalisation est *«considérée comme une modalité de la décentralisation, aussi bien politique qu'administrative»*. Contrairement à l'aménagement régional qui *«consiste à mettre en place des structures régionales, lesquelles sont : l'agencement des éléments organiques qui composent l'administration et [...] permettent à un système de gouvernement de tenir compte du point de vue régional dans l'élaboration de ses diverses politiques, [...] la planification ne peut plus maintenant se concevoir sans un prolongement régional»* (ibid.).

2 La volonté politique et la participation des acteurs des différentes sphères du territoire québécois aux opérations de planification du développement

La concertation et la participation démocratique des partenaires de développement sont parmi les conditions de succès de la planification du développement au Canada en général et au Québec en particulier. La participation est dans ce pays intimement liée à la décision; c'est ainsi que *«participation et décision sont interdépendantes au point que la première disparaît si l'on néglige cette exigence»* (ibid., 5). La participation des acteurs de développement exige la conception et le fonctionnement harmonieux d'une méthode globale et intégrée permettant de soutenir *«la participation au système économique (en tant que détenteur d'un pouvoir économique ou agent de progrès matériel), la participation à la culture et à l'information (en tant qu'expert ou possesseur de connaissances privilégiées) et la participation proprement politique (en tant qu'adhérant à*

un parti ou mouvement ou bien comme titulaire d'un poste public)» (ibid., 6). La qualité de la participation des acteurs de la planification du développement pourrait aussi être mesurée à travers :

1. *la représentativité territoriale par laquelle on veut associer toutes les parties d'une organisation ou d'une région en se fondant sur l'idée qu'il existe une communauté d'intérêt chez celle-ci ;*
2. *la représentativité par les groupes et ici une place de choix est faite aux catégories organisées de la population, ce qui suppose que l'ensemble de celle-ci est bien divisé en groupes ;*
3. *la représentativité selon les classes sociales et c'est la formule où chacune d'entre elles a une part égale dans l'organisme à sa sphère d'influence dans la société globale ou dans le système sous planification.* (ibid., 6)

La participation ici ne répond pas uniquement à «*une nécessité de rationaliser l'activité de l'État*», elle est un processus social pouvant alors promouvoir l'équité et la justice sociale; c'est sous cet angle que la participation mérite d'être appréciée sur la base des différents motifs de participation variant d'un individu à l'autre, d'une organisation à l'autre et d'un groupe social à l'autre (ibid., 7). D'où l'obligation de la concertation et du consensus durant les exercices de planification du développement. Alors, nous pensons fermement qu'en planification du développement, il ne peut pas y avoir consensus véritable sans concertation et il ne peut pas y avoir concertation sans participation démocratique des acteurs de développement.

La planification du développement est une science ayant toujours pignon sur rue au Québec. C'est ainsi qu'elle a toujours contribué, quand elle a été sollicitée, à éclairer les choix des décideurs publics. Cette sollicitation concerne la recherche de l'équilibre et de l'harmonisation entre la vie économique et sociale ainsi qu'entre le développement national et régional. Cet élargissement du champ d'application de la planification du développement s'est amorcé à la fin des années 1950 à travers le monde (ibid., 15). Le Québec s'est depuis lors inscrit dans cette mouvance mondiale.

3 L'évolution de la planification du développement au Québec : le passage réussi du centralisme au régionalisme

La planification du développement est considérée au Québec comme un mode d'organisation de l'action volontaire pour favoriser le développement économique, social et culturel et améliorer significativement le bien-être quotidien des populations (Gérard Divay; Jean Lapierre : 1976 : 145).

Au cours des premières années de son adoption et de son application au Québec, la planification du développement a été un outil très centralisateur. La période post 1961 représentait le couronnement du système de planification du développement fortement centralisateur dans cette province d'Amérique du Nord. La création du Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) en 1961 avait permis de restructurer l'organisme central chargé de la planification du développement et de remodeler le système de planification du développement très centralisateur.

La période de l'ultra-domination d'une approche centralisée ou d'une démarche Top-Down avait été marquée par la permanence de l'indécision et de l'imprécision dans les interventions planifiées. Ces manquements étaient à l'origine du démembrement du système centralisateur et de la réorganisation des activités gouvernementales dans le sens d'institutionnaliser une stratégie de développement régionalisée et différenciée (ibid.145 ; 146).

L'évolution de la planification du développement avait été aussi mesurée par l'enrichissement du contenu informationnel des plans de développement élaborés. La planification des actions ou des interventions du secteur public était la première mission

assignée à cette science au Québec. Cette mission jadis restreinte aux activités gouvernementales avait relativement été élargie, dans le but d'intégrer dans la planification les activités du secteur privé, des autres pans de l'économie et de la société québécoises (ibid., 148).

À la suite de cette évolution de la mission et par ricochet du contenu informationnel, les planificateurs de développement ont perfectionné la démarche méthodologique en améliorant qualitativement et quantitativement la trousse d'outils. Cette amélioration concerne aussi la gestion du processus de planification de manière que les aspirations de la base soient mieux considérées. Cette correction a parfait le système de planification du Québec en y associant et en annexant aux préoccupations économiques, les réalités du milieu physique ou des territoires et les questions sociales et culturelles (ibid.).

Cette modification technique et procédurale était la manifestation de l'évolution progressive d'une gestion sans planification vers une officialisation de la «*planification incitative*» ou encore «*planification indicative*». Cette évolution avait été séquentielle, c'est-à-dire par étape. Par conséquent, la transition par les périodes de pratique de la *planification par le bas* et de la «*planification coercitive*» avait été imposée certes, mais ces étapes furent bénéfiques pour les acteurs de la planification du développement au Québec. Durant la pratique de la planification du développement au Québec, la concertation entre les acteurs de développement avait été basée sur le principe démocratique inamovible pendant toutes les étapes évolutives et les mutations techniques et procédurales. Ce principe avait d'ailleurs été solidifié tout au long de l'évolution de cette science; c'est pourquoi certains spécialistes québécois ont toujours perçu la planification en général «*comme un processus de concertation*» et de consultation porté par une

démocratie vivante dans les organes de planification du développement. L'émergence de l'appellation de planification démocratique est la preuve que le respect de la libre initiative et du sens de la concurrence est garanti. Ce respect constitue la vertu de cette nouvelle approche libérale de la planification du développement au Québec (ibid.).

L'évolution de cette science de la raison était à l'image du changement du paysage politico-institutionnel du Québec. Durant toute la succession des gouvernements à Québec, la planification du développement avait toujours été écartelée entre deux idéologies politiques : «*le laisser-faire et le monopole décisionnel*» (ibid., 166). Ayant éclairé la gestion des affaires publiques dans ce pays, ces différentes idéologies avaient entraîné des ruptures dans les procédures de planification du développement. Cependant, celles-ci avaient aussi influencé fondamentalement la méthodologie d'élaboration, d'exécution, de suivi et d'évaluation des plans de développement.

La confrontation entre ces deux idéologies politiques se faisait autour du rôle de l'État et des entreprises privées dans le développement économique, social et culturel au Québec. La planification du développement et les exercices de planification du développement constituaient les champs idéals d'application des mutations idéologiques et des innovations managériales de la société de ce pays. Cette évolution du paysage socio-économique du Québec est conforme aux changements de l'environnement mondial dominé par la mondialisation et le libre-échange. L'essor de la planification stratégique du développement, à forte connotation sectorielle d'abord, épouse ce bouleversement de l'économie mondiale. Ensuite, ce développement exprime la volonté politique d'instauration d'un développement durable et enfin d'internalisation des principes et des exigences du développement territorial viable. Force est de constater que l'évolution du

concept de planification du développement est liée à celle du paysage politique québécois et aux mutations de l'environnement économique, social et environnemental du monde. L'organisation de la planification du développement et la gestion des organes chargés de cette activité ont été aussi reformées pour répondre aux différentes attentes et sollicitations des décideurs et des acteurs de la planification. Les exigences de développement et le délabrement des régions périphériques ont suscité une vaste réflexion sur le devenir de ce palier de territoire. Après une large consultation des acteurs de développement des régions en 1984, le gouvernement du Québec allait affirmer sa *«préférence pour un développement des régions par les régions et favoriser la mise en œuvre des choix effectués par ces dernières»* (Henri Lemay, 1985 : 2). Selon nous, l'application de cette volonté politique requiert deux mesures importantes. Il s'agit de la responsabilisation des régions par une décentralisation effective et la réaffirmation de la planification du développement comme instrument servant à éclairer les choix des acteurs de développement régionaux et locaux. L'officialisation et la matérialisation de ces mesures corrigeront les tendances lourdes qui constituent des contraintes au développement des régions éloignées et ressources (Office de planification et de développement du Québec, 1985 : 3). Cependant, une réforme des politiques publiques est indispensable afin d'institutionnaliser un environnement favorable à l'émergence d'un dynamisme régional et local. Dans un tel contexte, la planification régionale du développement pourrait assurer une bonne représentation des portraits des régions et des communautés locales et, par le biais de la concertation et la participation, la promotion de la *self-reliance*. La planification régionale du développement est considérée comme le moteur d'un véritable partenariat multiforme et multisectoriel. Cette discipline scientifique contribue à garantir un développement axé sur les réalités territoriales, mais également un

développement global et intégré des périphéries (ibid., 5 ; 6 ; 7). La cohérence entre le global, c'est-à-dire des orientations nationales de développement décidées par le central après consultation de la base ou de la périphérie et le local représentant *«le reflet des préoccupations économiques, sociales, culturelles, éducatives et politiques des communautés»* est une finalité avouée dans la planification du développement au Québec (ibid., 4). Couplant des approches territoriale et sectorielle, cette approche de la planification régionale du développement homologue théoriquement la vision territoriale nécessaire pour pallier la dualité urbain-rural.

4 Les organes de gestion de la planification du développement au Québec

Cette section est destinée à présenter un bref rappel historique de l'évolution des organes chargés de la gestion, de l'encadrement et du contrôle des opérations de planification du développement, ainsi que l'examen des différentes missions attribuées à ces structures technicoadministratives. Ces structures de pilotage et d'encadrement de la planification du développement ont toujours été appelées à refléter l'expression démocratique de la société québécoise, à préparer l'appropriation du développement par des populations et à permettre à celles-ci de prendre possession de leur avenir.

4.1 L'échec de l'organisation centrale et bureaucratique de la planification socio-économique globale du développement au Québec

Les initiatives de planification socio-économique globale étaient des opérations macroéconomiques vouées à l'échec à cause du statut juridique et institutionnel du Québec au sein de la Fédération canadienne. La marge de manœuvre du gouvernement

de cette province a toujours été limitée par *«l'incompatibilité des concepts de fédéralisme et de planification»*. Contrairement au fédéralisme, la planification exige un centre unique de décision. Certains instruments importants de politiques économiques tels que la monnaie, les recettes douanières, quelques recettes fiscales et la gestion et le pouvoir de dépenser dans certains secteurs sont sous la responsabilité et la compétence du gouvernement fédéral et non de celui du Québec. *«L'absence d'une économie proprement québécoise»* est un handicap à une véritable planification à l'échelle de la province (Jacques Benjamin, 1974 : 86-89).

Durant les périodes de gestion de la planification, d'abord par le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ), ensuite par l'Office de planification du Québec (OPQ) et enfin par l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), deux écueils avaient été relevés par les spécialistes de la planification et des observateurs avertis. Il s'agit de :

- *l'absence de mise en marche d'un plan québécois* consécutif aux caractères incitatif et indicatif de ce plan, ainsi que le déficit de représentativité au sein de tous les organes chargés du processus de la planification du développement. À l'instar des collectivités locales, des syndicats et des populations bénéficiaires, l'exclusion systématique de certains acteurs de développement s'expliquait par le fait que les fonctionnaires en service dans les régions faisaient primer *«leur ministère plutôt que la collaboration interministérielle»*. Cette façon de faire renforçait la vision sectorielle très limitée des champs d'intervention des départements ministériels et écartait tout véritable partenariat régional et local. Or, selon l'Association nationale pour le développement local et les pays (ANDLP) et l'Institut de formation en développement économique

communautaire (IFDEC) (1986 : 9), *«le concept de partenariat substitue aux relations de pouvoir, des relations de complémentarité. Être partenaire, c'est être conscient qu'aucun des pouvoirs n'est dominant par rapport à l'autre mais qu'il faut travailler avec l'ensemble de ces pouvoirs qui ont tous leur légitimité»*.

Cette situation fut amplifiée par les députés qui considéraient comme inopportune la présence des planificateurs dans leur fief politique et électoral. Le gouvernement et certains élus régionaux et locaux avaient toujours récupéré les exercices et les résultats de planification du développement comme tremplin politique et élitiste (ibid., 97).

- *les déficiences dans ses moyens d'exécution* étaient les résultantes de l'inefficacité et de l'inopportunité des structures chargées de mobiliser les moyens financiers et d'attirer les investissements directs étrangers.

Ces deux grandes contraintes furent responsables de l'immobilisme constaté dans les mentalités des gouvernants, des fonctionnaires et des populations au cours des années 1960 au Québec. Toutefois, l'absence de mécanismes de dialogue véritable et l'isolement progressif de l'appareil administratif allaient sonner le glas de la planification centralisée au Québec, annonçant l'avènement de la planification sectorielle, régionale et locale du développement. Ces nouvelles possibilités de développement planifié sollicitaient très peu les outils macroéconomiques et surtout la prévision à l'étendue de la province (ibid., 103). Les outils macroéconomiques et la prévision n'étaient pas toujours à la portée technique de tous les acteurs de la planification. Par conséquent, cette science était perçue comme un instrument technocratique inaccessible à certains partenaires bénéficiaires régionaux et locaux.

Au Québec, la planification du développement est une science qui permet de répondre aux préoccupations des populations et des territoires marginalisés, défavorisés socialement et en déperdition économique. De manière générale, les planifications sectorielle, régionale et locale du développement sont considérées comme des solutions de rechange aux insuffisances des politiques et des outils macroéconomiques et des autres mécanismes de promotion du développement durable (ANDLP ; IFDEC, 1989 : 7). Ces types de planifications de développement sont des exercices de proximité, de concertation, de dialogue et de démocratie au Québec.

Au sujet de la planification sectorielle du développement, François Perroux (1965, 1) insinuait que cette planification se distinguait des autres parce qu'elle couvrait *des «sous-ensembles d'activités ou secteurs [entraînants] à l'égard d'autres sous-ensembles, et à l'égard de l'ensemble»* de l'économie nationale. C'est ainsi que l'on parlait *«d'effets d'entraînement et d'investissements entraînants»* dans les secteurs moteurs.

4.2 L'utilité de la planification du développement au Québec

En dehors du fait que le Québec s'est inscrit dans la mouvance planificatrice mondiale, il faut relever, pour s'en féliciter, que les spécialistes de la question dans cette province ont adapté cette science à l'environnement socio-économique et aux réalités spatiales de ce vaste territoire d'Amérique du Nord. C'est peut-être ce qui justifie une prolifération de littérature sur la planification régionale et locale du développement dans cette province.

Les spécialistes de la question au Québec considèrent la planification du développement comme *«un ensemble de dispositifs arrêtés en vue de l'exécution d'un projet collectif*

s'insérant dans une ou plusieurs missions de l'État, le tout nécessitant un acte de nature politique» (ibid., 16). Cette définition couple bien avec celle de Marc-Urbain Proulx (1998, 37) qui estime que la planification est une démarche ou un processus permettant de faire la liaison entre connaissance (rationalité) et actions (initiatives, interventions). Celui-ci précise bien que *«lorsque la procédure utilisée est appropriée, cette liaison (connaissance-actions) génère de l'innovation dans la réalisation des buts visés pour l'objet planifié»*. C'est pourquoi le respect des étapes, des conditions et des critères techniques, bref d'une méthodologie spécifique, est inévitable.

Au Québec deux grandes missions particulières ont été assignées à la planification du développement. Il s'agit de l'allocation des ressources rares aux territoires pour améliorer la qualité de vie des populations et, également pour rendre compétitives ces entités et les structures publiques et privées qui y interviennent afin d'impulser le développement économique, social, culturel et environnemental (ibid., 38).

Cette perception de l'utilité de la planification du développement est valable pour la planification régionale, territoriale et nationale. La clarification de l'utilité de la planification du développement ouvre la voie sur l'appréciation des étapes, des conditions et des critères de la planification québécoise du développement.

5 La démarche, la procédure et les outils de la planification québécoise du développement

La parfaite représentation de la vitrine économique, sociale, culturelle et environnementale de la société ou du système sous planification est en principe la finalité attendue de la démarche ou de la procédure de la planification du développement au Québec. Une

analyse des différentes démarches institutionnalisées au cours des exercices de planification du développement national, sectoriel, territorial, régional et local a permis de dégager quatre grandes composantes subdivisées en plusieurs étapes (ibid., 1998 : 37). Il s'agit respectivement de :

- 1) l'élaboration d'une meilleure vision à court, moyen et long termes du système sous planification. S'agissant de la procédure d'élaboration de la vision, signalons d'abord

«[qu]’il existe deux paradigmes distincts chez les théories de la planification. Chaque paradigme (ou vision) est soutenu par des théories en sciences sociales. L’un appréhende l’objet à planifier tel un tout (vision unitaire). L’autre appréhende l’objet à planifier telle une collecte de parties (vision atomique)». [Ensuite, notons que] *«ces deux paradigmes distincts chez les théories de la planification sont fort applicables chez d’autres théories, notamment chez les théories du développement (développement par le haut et développement par le bas). Ils correspondent aux deux champs distincts d’observation, d’analyse et de modélisation – micro et macro – largement utilisés en sciences sociales. En général, la vision unitaire s’identifie à la montée de l’État moderne alors que la vision atomique s’identifie au mouvement régionaliste»* (ibid., 1992 : 1; 2).

- 2) l'édification d'un cadre d'orientation global, intégré, impartial et ambitieux ;
- 3) l'institutionnalisation d'un processus de prise de décision concertée et collective ;
- 4) l'instauration d'une dynamique d'interaction entre les différents acteurs ou partenaires concernés.

Les différentes étapes constitutives de ces composantes sont mentionnées dans le tableau présenté ci-après :

Tableau N°1 : Les composantes et les étapes constitutives de la phase d'élaboration des plans de développement au Québec

Désignation de la composante	Quelques étapes significatives relevées
Élaboration de la vision du système sous planification	Identification des valeurs collectives ; identification de la finalité ; circonscription des tendances futures ; identification des grands enjeux ; élaboration du portrait détaillé des ressources disponibles ; Recensement et maîtrise des forces ; des opportunités et des contraintes ; identification des projets moteurs, etc....
Édification du cadre d'orientation	Repérage des stratégies idoines <i>telles que : concentration - dispersion – accroissement – réduction – diversification – etc. pour guider les actions.</i>
Institutionnalisation du processus de prise de décision	<i>Montage de dossiers de faisabilité multicritère pour l'évaluation, la comparaison, la priorisation, l'engagement et l'exécution des actions concrètes de production d'un bien ou d'un service.</i>
Instauration de la dynamique d'interaction	<i>Mise en relations des acteurs de la gestion et du développement afin de provoquer la recherche collective de solutions innovatrices à exécuter, souvent en partenariat.</i>

Source : Informations : Marc-Urbain Proulx (1998, 37). **Conception du tableau :** Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, mars 2007.

Nous constatons à travers ce tableau que l'élaboration de la vision est la fondation ou la pierre angulaire du processus de planification et particulièrement de la phase d'élaboration d'un plan de développement. Ceci justifie le fait que l'élaboration d'une vision nécessite de bien saisir les grands enjeux et les grandes tendances socio-économiques afin de prévoir l'avenir, de réduire l'incertitude et même d'être proactif face à l'évolution générale des environnements interne et externe (Marc-Urbain Proulx, 1996 : 273).

Sur le plan régional et local, cette science est censée ensemençer la responsabilisation des acteurs régionaux et locaux et disséminer les principes de développement durable dans la gestion des affaires publiques en périphérie. «*La valorisation des ressources locales [et territoriales] dans l'intérêt collectif par un processus démocratique d'émancipation et de concertation et, dans une démarche partenariale*» a été possible au

Québec grâce à la planification régionale et locale (ANDLP : IFDEC, 1989 : 8). Le gain scientifique de la planification du développement au Québec est l'adaptabilité de sa démarche aux réalités socio-économiques des différents paliers d'intervention ainsi qu'à la pluralité des contextes sectoriels.

La finalité attendue à l'issue de l'exercice de planification du développement, le palier d'intervention et le contexte socio-économique territorial ou du secteur d'activité sont déterminants pour le choix méthodologique ainsi que pour la restructuration de la procédure de planification du développement par les acteurs régionaux et locaux. Tous les aménagements apportés à la démarche modèle doivent veiller à fortifier le caractère concerté et participatif de la planification régionale québécoise.

Cette explication de la procédure ne pourrait être complète que si l'information, selon laquelle des outils appropriés sont indispensables pour la réalisation des composantes et des étapes mentionnées dans le tableau ci-dessus, est examinée. La démarche ou la procédure à respecter et l'ensemble des outils à utiliser durant tout le processus d'élaboration du plan de développement constituent des substances considérables de la méthodologie d'élaboration du plan de développement au Québec.

5.1 Les outils multidisciplinaires et technocratiques de planification du développement régional au Québec

Quoique la littérature exploitée pour ce travail n'énumère pas en détail les instruments de planification du développement au Québec, les outils utilisés au cours des exercices de planification du développement relèvent des autres sciences. Cependant, les outils les plus en vue actuellement au Québec sont ceux qui appartiennent aux disciplines

scientifiques suivantes : l'économie (la microéconomie et à une moindre mesure la macroéconomie), les sciences sociales (démographie, emploi, main-d'œuvre disponible, éducation, équipements sociaux et infrastructures sociales) et l'environnement (protection de l'environnement et préservation des écosystèmes et analyse des impacts environnementaux). En ce qui concerne la planification régionale et locale du développement, une précision de taille mérite d'être formulée : des instruments microéconomiques, de sciences sociales, d'aménagement de territoire, d'écologie et d'environnement sont les plus classiques. Pourtant, la plupart de ces outils, surtout les outils microéconomiques, ne sont pas assez documentés dans les ouvrages spécialisés de développement régional contrairement à la planification nationale de développement et aux outils macroéconomiques.

Dans le cas de la planification régionale et locale, Marc-Urbain Proulx (1992, 1-25) conseille plusieurs outils microéconomiques dont l'usage est régulier par les acteurs de la planification du développement au Québec. Ces outils techniques correspondent aux grandes phases de la planification stratégique régionale décrites ci-dessous :

- « [la] *réflexion collective sur les valeurs, les finalités, les buts et les normes* au sein d'une *organisation (structure) responsable de la planification régionale* » et de ses organes annexes. Cette mise en œuvre des intelligences régionales aboutira à la définition des valeurs collectives, des finalités, des buts et des normes de référence de la planification du développement régional (ibid., 1) ;
- la collecte et l'analyse des données qualitatives et quantitatives destinées au dressage de l'état de la situation socio-économique y compris le *bilan*, le *diagnostic* et le *profil global* du palier du territoire à planifier (ibid., 5) ;

- la détermination des stratégies régionales sur la base des «*informations descriptives sur le portrait de la situation du territoire à planifier (problèmes, besoins, opportunités, contraintes, etc.).* [Ces stratégies serviront à faire] *converger, à guider, à orienter les actions pour une période de temps*» (ibid., 11) ;
- l'élaboration des *projets d'action et la préparation des dossiers*. Il s'agit, dans le cas d'un dossier projet, d'un document décrivant les composantes dudit projet à réaliser. Ce projet n'est autre qu'une proposition *d'une stratégie priorisée*. La préparation des dossiers englobe les études de *faisabilité multicritère* des projets et la désignation des porteurs de projets, c'est-à-dire des responsables de l'exécution ou de la mise en route des projets et des animateurs (ibid., 18) ;
- la clarification des «*tactiques d'exécution des actions pour concrétiser les stratégies. La tactique est l'art d'employer les moyens disponibles afin d'exécuter les actions selon les stratégies définies*». Au cours de cette phase, il s'agira d'étudier tous les mécanismes et les moyens concourant à une meilleure exécution des projets priorisés et retenus dans le plan de développement régional (ibid., 22).

5.2 Le cadre de référence de la planification du développement régional au Québec

L'étape relative à la réflexion collective sur les valeurs, les finalités, les buts et les normes est la cheville ouvrière de tout le processus de planification du développement. En effet, les conclusions de cette étape serviront de cadrage pour tout le processus de planification

du développement régional. Plusieurs outils pluridisciplinaires sont sollicités au cours de cette phase de planification du développement. Il s'agit respectivement des outils relevant des domaines d'éthique, des jugements philosophiques fondamentaux, législatifs et réglementaires. Bref, des valeurs à préserver ou à inculquer et des outils normatifs concernant tous les secteurs et les domaines d'activités régionales. Les principaux domaines d'activités sont généralement les techniques scientifiques, le social, l'environnement, la sécurité, la culture, l'économie, l'esthétique, la recherche et l'enseignement, la santé, etc. Parmi ces outils, il convient de souligner les outils de gestion spatiale, d'occupation du sol et des résultats des études réalisées et validées dans le territoire régional et concernant les différentes dimensions de développement (ibid.).

Cette étape fondamentale du processus de la planification du développement s'appuie sur des outils de compréhension des théories, des principes et des doctrines qui soutiendront les actions des acteurs de planification du développement et éclaireront les choix de ces derniers ainsi que ceux des autres décideurs. Les outils d'analyse et d'amélioration *de la satisfaction globale* des partenaires du territoire, d'analyse, de pondération et de *mesure des coûts et des bénéfices, des plaisirs et des peines* sont les plus demandés dans cette étape. Les critères d'appréciation et les indicateurs de mesures doivent être issus des valeurs substantielles tels que les «*choix éthiques, les choix de société*», les engagements politiques des décideurs centraux et les engagements internationaux dont les accords et les conventions, etc. (ibid.).

5.3 Les outils d'élaboration du portrait régional au cours des exercices de planification du développement au Québec

Les données qualitatives et quantitatives sur la situation régionale permettent de faire un portrait socio-économique exact du territoire. Le recensement des *«besoins de la population, des travailleurs et des organismes, l'identification des problèmes sociaux, culturels, économiques, environnementaux, [etc., l'examen des] opportunités d'activités à caractère économique [et l'identification des] contraintes [et] des freins au développement régional»* constituent les composantes de cette étape. À cet effet, cette étape sollicite certains outils nécessaires à la réalisation du bilan, à l'établissement du diagnostic sans complaisance et à l'établissement du profil global du territoire à planifier. Ces outils contribuent à apporter des réponses aux besoins réels des acteurs de développement, à juguler les problèmes éventuels, à prendre en compte les nouvelles opportunités et à lever les contraintes naissantes. La réactualisation constante et régulière de cette étape est recommandée. Selon notre analyse, la création et la mise en place d'un observatoire prospectif et stratégique sont souhaitables dans une organisation sous planification. L'observatoire aura comme mission première l'examen quotidien de l'environnement extérieur à la région et des mutations institutionnelles, économiques, sociales, culturelles et environnementales de l'organisation planifiée. Cette démarche vise à saisir les opportunités se présentant au cours de l'exécution du plan de développement et à proposer régulièrement aux acteurs de la planification du développement et aux décideurs des pronostics conformes à la situation réelle de l'organisation sous planification. L'utilisation des outils de collecte, de compilation et d'analyse des données institutionnelles, sociales, économiques, culturelles et environnementales est inévitable au cours de cette étape (ibid.).

Quatre grandes catégories d'outils sont indispensables pour la réalisation de cette étape.

Nous citons entre autres les outils appartenant :

- à la *base environnementale* ;
- à la *base socio-économique* ;
- aux *méthodes de cueillette des données* ;
- aux *méthodes de mesure d'indicateurs utiles pour l'analyse* (ibid.).

Les outils à base environnementale appartiennent à la géographie économique et physique. Par contre, les outils à base socio-économique relèvent :

- de la «*démographie du territoire (ressources humaines), des ressources construites*», c'est-à-dire des outils d'inventaire des équipements destinés aux établissements humains et d'aménagement du territoire, du «*système institutionnel territorial*» à savoir des outils d'inventaire et d'analyse des organisations publiques, privées et collectives;
- des «*caractéristiques économiques du territoire* [avec des outils d'analyse des] *forces et des faiblesses de la structure économique actuelle*, [des outils d']*identification spécifique de la base exportatrice*, des outils d'exploration des *différences interterritoriales de développement*», des outils de prospection des axes de diversification de l'économie territoriale ;
- des outils d'analyse de la «*situation de l'emploi*» par sexe, par âge et par secteur, des outils de répartition des richesses, à travers la création des emplois dans le territoire, et des outils d'analyse de la situation actuelle du chômage dans le territoire et de son l'évolution ;
- des outils d'analyse des compétences actuelles dans le territoire et des «*tendances futures de la force de travail*» ainsi que des outils d'analyse des perspectives de formation et d'éducation ;

- des outils d'analyse et d'intégration du genre et plus particulièrement des composantes relevant de l'analyse de la contribution et de l'implication des femmes, des personnes handicapées et des jeunes au développement économique du territoire;
- de la réalisation des «*profils sectoriels et thématiques*» du territoire, dont les outils de l'analyse de la situation du transport, de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport et loisir, du tourisme, de l'agriculture, de l'industrie, du commerce, des services sociaux, de la promotion de la famille, de l'élevage, etc.;
- de l'appréciation des «*facteurs communautaires*» sur la base des instruments d'analyse de la qualité des «*services collectifs (santé, sociaux, éducation, culturels, sports, loisirs, etc.)*», des instruments d'analyse des impacts des fêtes populaires, de la contribution des marchés traditionnels, de la solidarité et de l'entraide, des aspects religieux, des aspects ethniques et de la qualité des structures de communication et d'information des communautés territoriales.

Les outils de comparaison des informations collectées et analysées sont indispensables afin de mieux tirer des conclusions de cette étape (ibid.). Il faut relever que le focus group est l'un des outils les plus sollicités au sein de la panoplie des instruments à base environnementale³.

³ Voir Catteral M.; Maclaran P. *Focus Group Data and Qualitative Analysis Programs: Coding the moving as Well as the snapshots*, *Sociological Research Online*, <http://www.socresonline.org.uk/2/1/6.html>.

5.3.1 L'utilité des méthodes de cueillette des données au cours de la planification du développement au Québec

L'étape concernant les *«méthodes de cueillette des données requiert les outils de dépouillement des documents et des archives», les instruments de «sollicitation et de mobilisation des organisations détentrices de données qualitatives et quantitatives sur le territoire, les sous-territoires et les grands secteurs régionaux»* et les outils de cueillette des informations tels que les enquêtes, les entrevues et les sondages (ibid.).

5.3.1.1 Le répertoire d'éléments d'appréciation et de choix des actions de développement

L'élaboration et le choix des méthodes de mesure d'indicateurs utiles pour les analyses objectives constituent la dernière étape de cette partie du travail. Ici, les instruments d'appréciation des *«coefficients de localisation des activités, [les grilles] d'analyse shift and share, d'analyse intrants - extrants (TEI), d'analyse du multiplicateur de revenu, du multiplicateur d'emplois et du multiplicateur d'activités, les outils d'analyse des réseaux d'information, d'analyses comparatives sur la base de ratio»* et d'autres méthodes d'analyses et d'aide à la prise de décision relevant de plusieurs disciplines scientifiques pourront être sollicitées (ibid., 11).

5.3.1.2 L'élaboration des stratégies régionales et l'amélioration de la visibilité des axes d'orientation des interventions de développement

Au Québec, *«cinq grandes catégories de décisions stratégiques et plusieurs champs majeurs de réflexion stratégique (environnement naturel, environnement construit, monde*

des affaires, qualité de vie, ressources humaines, communautaire)» focalisent l'attention des acteurs de la planification du développement régional (ibid., 12). Les cinq grandes catégories de décisions stratégiques sont :

- [la] *concentration des ressources sur un petit nombre de points ;*
- [la] *dispersion des ressources et la diversification de celles-ci sur plusieurs points ;*
- [l']*économie de ses ressources ;*
- [l'] *augmentation de ses ressources sur les points existants ;*
- [la] *réduction de ses ressources* (ibid.).

Dix stades comprenant un bon nombre d'informations précises influencent l'élaboration des stratégies régionales. Ces différents stades et ces informations sont dévoilés dans le tableau présenté ci-après.

Tableau N°2 : Les stades, les opérations et les informations influençant l'élaboration des stratégies régionales

Stade	Opérations et informations indispensables	Identification de certains outils correspondants
Détermination des principaux secteurs et thèmes stratégiques en région	Agriculture, éducation, transport, habitation, forêts, industries, culture, santé, mines, capital risque, exportation, innovation, pratiques de gestion, chômage, formation professionnelle, pêches, services sociaux, etc.	✓ Plusieurs outils des disciplines et des domaines d'activités cités ci-contre.
Inventaire et mobilisation des principaux décideurs afin de faire un appel général à des propositions d'action	Représentants des organisations privées, représentants des organisations publiques, représentants des organisations collectives.	✓ Outils de collecte d'informations sur les organisations privées, publiques et collectives intervenant dans la région ; ✓ Instruments d'information et de sensibilisation des acteurs de la planification relevant des secteurs privé, public et communautaire ; ✓ Outils statistiques.
Reconsidération du portrait de la situation régionale pour la mise en évidence des actions potentielles	Reconsidération des besoins exprimés, réexamination des problèmes relevés, réappréciation des opportunités de la région, révision des contraintes au développement régional.	✓ Outils de diagnostic rapide (MARP) du territoire à planifier ; ✓ Grille d'analyse SWOT ou FFMO de la région à planifier.
Reconsidération des valeurs, des buts et des finalités fixés et conception de leur opérationnalisation en terme d'objectifs désirés (extrants mesurables)	Création d'emplois de qualité, création d'emplois en quantité, dynamique des activités à caractère économique, diversification de la base économique, assainissement de l'environnement, accroissement des stocks de forêt, irrigation des sols, valorisation du patrimoine, structuration d'une filière industrielle, stimulus de la transivité de l'information, desserte des services collectifs, etc.	✓ Grille d'enrichissement des cadres de référence de la planification du développement régional ; ✓ Grille d'analyse de la cohérence entre la vision macroéconomique et de la vision microéconomique ; ✓ Outils statistiques.

Mis en forme : Retrait : Avant : 0 cm, Suspendu : 0.7 cm, Avec puces + Niveau : 1 + Alignement : 0.63 cm + Tabulation après : 1.27 cm + Retrait : 1.27 cm, Tabulations : Pas à 1.27 cm

Source : Informations : Marc-Urbain Proulx (1992, 1-17), *La planification stratégique régionale : Concepts et faits pour l'analyse de la réalité régionale actuelle au Québec* ; Karen Schoonmaker Freudenberg, 1995, *Droits fonciers et propriété de l'arbre de la terre : outils de diagnostic rapide*. **Conception du tableau, analyse et bonification des informations :** Jean Daniel Ngatcha Kuipou, Rimouski, DDR 2008, UQAC-UQAR.

Tableau N°2 : Les stades, les opérations et les informations influençant l'élaboration des stratégies régionales (suite)

Stade	Opérations et informations indispensables	Identification de certains outils correspondants
Détermination des outils techniques et informationnels disponibles	Exploitation des schémas d'aménagement, des plans d'urbanisme, des règlements d'urbanisme (zonage, construction...), de la cartographie des infrastructures de transport, de la cartographie des équipements socio-économiques de base, de la cartographie des établissements humains, de la cartographie des activités industrielles, commerciales et agricoles, l'utilisation des rapports d'activités et les interventions futures des organisations privées, publiques et collectives, etc.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Outils de collecte d'informations ; ✓ Outils d'analyse des données ; ✓ Grilles de comparaison des données ; ✓ Outils statistiques.
Détermination des intrants existants	Appréciation du potentiel en ressources naturelles (forêts, mines, terres, pêches, etc.) et en ressources humaines (quantité, qualité, savoir-faire traditionnel, etc.); évaluation des ressources construites (parcs, routes, drainage, aires industrielles, bâtiments, ports, motels industriels, etc.); évaluation des ressources financières (banques, capital de risque, fonds, etc.); considération des spécificités des organisations privées dans la région (nouvelles activités, attraction d'activités, croissance des activités existantes), des organisations publiques (santé, services sociaux, éducation, loisirs, sports, 3 ^e âge, etc.) et des organisations collectivités (groupes, syndicats, coopératives, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Outils d'analyse de l'existant et d'évaluation des activités sectorielles dans la région ou le territoire à planifier ; ✓ Cartographie participative ; ✓ Transect ou cartographie aérienne d'une région ; ✓ Matrices de classification ; ✓ Diagramme de Venn ou carte sociale ; ✓ Matrice des conflits ; ✓ Entretien semi-structuré ; ✓ Grilles de décision pour la gestion des ressources naturelles et humaines ✓ Outils statistiques.
Conception des stratégies régionales	Considération des stratégies micro locales et locales, considération des stratégies microlocales, considération des stratégies nationales et fédérales, considération des stratégies des principales organisations et considération des plans sectoriels régionaux.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Grille d'analyse de la cohérence et de la synergie entre les stratégies existantes.

Source : Informations : Marc-Urbain Proulx (1992, 1-17), *La planification stratégique régionale : Concepts et faits pour l'analyse de la réalité régionale actuelle au Québec* ; Karen Schoonmaker Freudenberg, 1995, *Droits fonciers et propriété de l'arbre de la terre : outils de diagnostic rapide*. Conception du tableau, analyse et bonification des informations : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, Rimouski, DDR 2008, UQAC-UQAR.

Tableau N°2 : Les stades, les opérations et les informations influençant l'élaboration des stratégies régionales (suite)

Stade	Opérations et informations indispensables	Identification de certains outils correspondants
Rassemblement des stratégies	Définition des caractéristiques de chaque objectif visé (territoire – secteur – dimensions - contraintes), établissement des méthodes pour atteindre chaque objectif, établissement des arrangements institutionnels (structure organisationnelle), intégration du court, moyen et long terme.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Outils d'analyse des stratégies retenues ; ✓ Outils de priorisation des stratégies retenues ; ✓ Outil d'analyse organisationnelle des stratégies retenues.
Évaluation de la faisabilité des stratégies identifiées	Analyse des propositions d'action potentielle, détermination des intrants nécessaires pour chacune, considération des effets des stratégies préconisées et utilisées dans le passé, pondération des problèmes, des besoins, des opportunités et des contraintes, etc., considération des intrants existants, considération des extrants de chaque proposition, considération des outils disponibles, établissement d'une pondération des arguments (comparabilité), considération du court, moyen et du long terme.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Grille d'analyse de la faisabilité financière, économique, sociale, culturelle et environnementale ; ✓ Outil d'évaluation ex-ante des impacts économiques, sociaux, culturels et environnementaux ; ✓ Outil d'analyse prévisionnelle et de prospective économique, sociale, culturelle, environnementale et territoriale ; ✓ Outils statistiques.
Priorisation de quelques stratégies de développement régional	Identification et appropriation des critères d'optimalité économique, des critères de justice sociale, de critères de consensus collectif et des critères de cohérence administrative.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Grille d'analyse multicritère ; ✓ Grille de priorisation des stratégies identifiées ; ✓ Outils statistiques.

Source : Informations : Marc-Urbain Proulx (1992, 1-17), *La planification stratégique régionale : Concepts et faits pour l'analyse de la réalité régionale actuelle au Québec* ; Karen Schoonmaker Freudenberg, 1995, *Droits fonciers et propriété de l'arbre de la terre : outils de diagnostic rapide*. Conception du tableau, analyse et bonification des informations : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, Rimouski, DDR 2008, UQAC-UQAR.

Au cours du processus d'élaboration des stratégies régionales, il est indiqué de ne pas :

- ❑ *trop dépendre des politiques et programmes gouvernementaux et ne pas assez s'ancrer sur les besoins, les problèmes, les opportunités du territoire à planifier ;*
- ❑ *trop s'attarder aux outils et aux actions...en pensant que ceux-ci sont les stratégies ;*
- ❑ *faire de mauvaises perspectives d'analyse de problème, de besoin, de l'opportunité et de la contrainte ;*
- ❑ *manquer d'innovation et d'originalité ;*
- ❑ *faire de mauvaises évaluations des intrants (ibid., 18).*

Le non-respect de ces conditions mène à l'élaboration des stratégies régionales de développement peu fiables et peu viables. Cette situation peut compromettre le choix et l'élaboration des projets d'action ou des plans d'action et la préparation de dossiers ainsi que les résultats attendus de l'exécution du plan stratégique de développement régional.

5.4 L'élaboration des projets d'action, la préparation des dossiers et le choix rationnel des interventions de développement régional

L'élaboration des projets d'action et la préparation des dossiers sont une partie cruciale de la planification du développement régional. Cette partie est communément appelée l'élaboration du plan d'action. Cette opération de planification fait appel à plusieurs outils d'études et d'analyses des projets de développement, aussi bien que des instruments de planification de l'exécution des projets de développement. Cette étape est techniquement très importante dans le cheminement vers la satisfaction des besoins des acteurs de développement régional et l'amélioration de leur situation ou de leur niveau de vie. Au cours de cette étape, la qualité des informations et la maîtrise des outils à utiliser conditionnent les résultats et la suite de la procédure de planification du développement régional.

Les travaux d'élaboration de projets d'action et de préparation de dossiers administratifs et techniques se déroulent en quatre phases (ibid., 18-21). Ces phases sont :

- [la] *vérification de la présence des éléments-clés (intrants) de l'action ;*
- [la] *considération des retombées (extrants) positives et négatives ;*
- [l'] *établissement de la faisabilité multicritère des projets ;*
- [la] *préparation du dossier administratif et technique.*

La réalisation de ces phases obéit à une rigueur méthodologique. Les résultats obtenus dépendent de l'appropriation des outils utilisés. Les connaissances sur les études de projets et les outils d'élaboration des projets sont indispensables au cours du processus de planification du développement.

5.5 La tactique d'exécution des projets et la concrétisation des stratégies retenues au cours de l'élaboration du plan stratégique de développement régional

La tactique est définie comme l'art d'utiliser intelligemment les moyens disponibles afin de mieux réaliser les actions retenues *selon les stratégies définies*. En bref, c'est l'art de considérer et d'intégrer les réalités du terrain dans le but de mener à bien les programmes et les projets de développement sélectionnés au cours du processus de planification du développement. Les stratégies définies au cours d'une des étapes précédentes servent de cadrage durant toute la réflexion sur la mise en place d'une bonne tactique (Marc-Urbain Proulx, 1992 : 22). Les opérations requises pour la mise en place des tactiques d'exécution des actions, afin de concrétiser les stratégies sont :

- 1) «[l'] *inventaire des moyens disponibles ou mobilisables pour le développement régional*»;

- 2) la perception de l'atmosphère prévalant sur le terrain et de l'environnement d'accueil du projet de développement ;
- 3) la connaissance des articulations du projet et une présentation des informations relatives au projet de développement en question ;
- 4) la reconsidération de la priorisation des projets sur la base de la démarche démocratique et de la rationalité ;
- 5) le réexamen des mécanismes *d'exécution des actions de développement régional* ;
- 6) la finalisation de la *confection du plan quinquennal de développement régional* (ibid.).

La chronologie de réalisation de ces opérations et de ces étapes doit être respectée au cours de la mise en œuvre d'une tactique.

Comme pour toute science universelle, la qualité et la crédibilité des résultats de la planification du développement sont subordonnées aux procédures et aux outils utilisés aux cours du processus d'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation du plan de développement économique, social, culturel et environnemental. Ces méthodes, ainsi que ces instruments, sont spécifiques à chaque phase et à chaque objectif visé au cours des exercices de planification du développement. L'adaptation de chaque outil à la démarche arrêtée et aux réalités socio-économiques du système à planifier est une nécessité technique.

L'analyse de l'élaboration de la planification du développement régional au Québec donne le droit d'affirmer que cette science exige une démarche globale. Cependant, cette démarche est scindée techniquement en séquences méthodiquement élaborées en

fonction des objectifs globaux et des objectifs spécifiques à atteindre. Toute cette articulation scientifique recommande le choix ingénieux d'outils permettant l'analyse des besoins des personnes dans leur univers immédiat. La planification du développement semble alors être une science centrée sur la personne pour la personne.

5.6 Les caractéristiques du système de planification québécoise du développement

À l'image de la planification française du développement, celle du Québec a été l'objet de plusieurs influences positives de la planification soviétique du développement, de la planification française et du système de planification en vigueur aux États-Unis. C'est ce qui peut justifier la qualification de la planification universelle de développement que nous attribuons au système de planification du développement du Québec. Cette planification regroupe les aspects constructifs des autres planifications existantes à l'échelle mondiale. De plus, elle semble être un recueil des principes favorables et des caractéristiques positives des autres systèmes de planification ayant marqué l'évolution et le développement de cette discipline dans le monde.

5.6.1 L'appréciation du système de planification québécoise du développement

Les caractéristiques de la planification québécoise du développement sont identiques à celle du système français de planification complétée par la démarche interactive. Cet apport technique supplémentaire est un plus méthodologique, permettant de solidifier la planification québécoise du développement en améliorant son efficacité et sa consistance économiques, sociales, culturelles et environnementales. La démarche interactive facilite :

- 1) l'établissement d'un lien étroit et la convergence entre le ciblage des objectifs, les besoins de la clientèle desservie et l'allocation des ressources rares et utiles au développement harmonieux, équilibré, microlocal, local, régional, sectoriel et global ;
- 2) l'appropriation des initiatives de développement par les acteurs de développement concernés ;
- 3) l'utilisation et la combinaison de la Méthode active de recherche participative (MARP) et de Planification des interventions par objectif (PIPO) au cours des opérations de la planification du développement régional et local. Le PIPO est une planification participative qui a été créée en fonction des objectifs de développement fixés ou de l'objectif visé du projet retenu ;
- 4) l'application de l'approche holistique, transsectorielle et multisectorielle, ainsi que celle de l'appréciation globale du territoire à planifier ;
- 5) l'allègement de la bureaucratie, lourde et contraignante ;
- 6) la mobilisation des moyens nécessaires par le canal du partenariat et de la coopération ;
- 7) la dynamisation de l'innovation et de l'entrepreneurship local, régional et national ;
- 8) l'élaboration et l'actualisation des plans quinquennaux régionaux ;
- 9) la cohérence et la synergie entre la planification socio-économique et la planification spatiale. Au Québec, la planification socio-économique est un appui technique incontournable pour *l'opérationnalisation de l'aménagement du territoire*.

Cependant, il a été suggéré d'enrichir la démarche interactive pratiquée au Québec en lui couplant une démarche du bas vers le haut ou encore une démarche *Bottom-Up* (ibid., 45).

La concertation, la décentralisation du processus décisionnel, la prise en compte des avis et des recommandations des acteurs de planification et l'implication effective des acteurs de développement dans leur milieu sont pour nous des caractéristiques indéniables et des acquis confortables de la planification du développement au Québec. Ces caractéristiques représentent des démarcations techniques particulières de ce système de planification de celui de la France, avec qui il partage plusieurs atouts et contraintes méthodologiques.

La démarche ou la procédure proposée par Marc-Urbain Proulx (1998) est de portée générale certes; cependant, il est admis que cette procédure ainsi que les outils méthodologiques peuvent être modelés en vue de leur adaptation aux réalités économique, sociale, culturelle et environnementale du système sous planification et des différentes cibles. C'est ainsi que les accommodements techniques et méthodologiques répondent à la préoccupation d'améliorer l'organisation et le processus décisionnel. Cette amélioration du processus de planification se justifie par la volonté d'assurer la concertation, la participation démocratique, l'autogestion et l'autopromotion des acteurs de développement. Ces arrangements techniques varient en fonction du système de planification (le territoire, l'organisation publique, l'organisation privée, le secteur, la région, le local, le microlocal, etc.), de la sphère d'intervention et de la finalité à atteindre. En effet, si les concepts liés à la planification du développement ont peu évolué, le contenu de la planification du développement s'est précisé, transformé et clarifié au cours de son évolution (ibid.).

La flexibilité méthodologique de la planification du développement du Québec et la grande marge d'adaptabilité de son organisation et de ses outils, qui ont contribué à atteindre les objectifs globaux visés, font de ce système un puissant outil de recadrage des politiques et des interventions publiques. Le système devient un instrument de communion et d'échanges constructifs entre les gouvernants et les gouvernés, le secteur public et le secteur privé, le global et le local, en bref entre tous les acteurs de développement intervenant dans le système sous planification.

Cette façon de faire contribue à rendre plus efficace la planification du développement au Québec. Dans ces conditions également, la planification territoriale du développement et la planification régionale du développement sont les socles des initiatives de développement dans ce pays. Ceci a été rendu possible par l'application de la démarche Bottom-Up combinée à la démarche interactive, comme l'ont toujours préconisé Marc-Urbain Proulx (1998) et le régionalisme politique en vigueur au Québec.

Toutefois, «*l'application de la rationalité scientifique et l'implication morale et politique*» doivent coexister au cours du processus de planification en visant la bonification des résultats attendus, c'est-à-dire l'impulsion du développement économique, social, culturel et environnemental du système sous planification. Cette observation est aussi vraie dans le cas d'une utilisation objective de *la participation*, du *consensus* et de *l'expertise technique* comme moyens essentiels pour atteindre la fin visée et satisfaire les aspirations multiformes des acteurs de la planification du développement. Dans le même ordre d'idées, *la coordination administrative* est remplacée par *un contrôle politique* des opérations et du processus de planification du développement. La considération de ces observations fait de la planification du développement un appareil scientifique au service

de la mobilisation et de la coordination des forces centrifuges et centripètes. Le contrôle politique objectif et rationnel revigore le développement macrorégional, régional et microrégional (ibid., 1992 : 10; 11).

5.6.2 La planification du développement au Québec et les approches de développement retenues

Il faut reconnaître que, techniquement, les autres planifications de développement pratiquées au Québec, à l'instar de la planification sectorielle de développement, des schémas et des plans d'aménagement etc., ont toujours été ancrées et agencées dans une région ou un territoire de référence et que le processus de développement varie d'une région, d'un territoire, d'un secteur à l'autre. D'où la justification du vocable de la planification concertée et décentralisée du système souple mise en place au Québec (ibid., 1992). Ce système de planification fondé sur la concertation et la participation démocratique élucide parfaitement l'essence de cette science et la considération de l'élaboration de la planification socio-économique comme fer de lance de toutes les initiatives de développement. Cette réflexion avait été approfondie par le COEQ. Cette structure considérait que l'élaboration d'un plan intensifie *«l'efficacité (des) politiques publiques particulières»* en les agençant *«les unes par rapport aux autres»*. La COEQ estimait que toutes ces politiques particulières sont des déclinaisons de la politique globale. Néanmoins, la politique globale en question devrait être coordonnée dans ses articulations et réaliste dans ses objectifs. Le plan d'action sert alors à matérialiser et à concrétiser les mesures particulières pertinentes découlant des politiques spéciales ayant comme point de mire la cible globale (Gérard Divay; Jean Lapierre, 1976 : 147).

5.6.3 Les principes de développement au cours de la planification du développement au Québec

De manière générale, en plus des caractéristiques de la planification française qu'elle fait siennes, la planification québécoise du développement se démarque également par son appropriation des principes de décentralisation et d'aménagement du territoire, par la cohérence et par la convergence entre les objectifs de planification socio-économique et la planification spatiale (Robert Robert, 1995). La planification stratégique du développement a favorisé la régionalisation des activités des ministères. Cette régionalisation est l'une des belles victoires de la planification québécoise du développement (ibid., 65). Pourtant, depuis l'adoption de la formule du PPBS (Planning and Programming Budgetary System) en 1973, la planification sectorielle du développement est confrontée à certaines contraintes ayant des impacts négatifs sur son efficacité et son efficience. La formule du PPBS est un système américain évoqué pour la première fois au Québec en 1970 par M. Robert Bourassa. Cette formule, qui consacre la planification budgétaire comme étape finale du processus de planification du développement, a pour objectif l'efficacité et la rationalité des choix budgétaires (Jacques Benjamin, 1974 : 55). La formule du PPBS est à la base de la mise en quarantaine de la théorie budgétaire basée sur la rationalité économique au Québec. Cette théorie met particulièrement l'accent sur le calcul et la comparaison des coûts, ainsi que sur l'appréciation des résultats des programmes gouvernementaux. Le postulat à la base de cette théorie est le suivant : les marchés public et privé sont considérés comme *«des éléments d'un ensemble qui fait du consommateur un être souverain. C'est pourquoi la solution la plus rationnelle»*, quel que soit le secteur d'activité, *«est celle qui maximise le bien-être du consommateur»* (Musgrave cité par ibid., 56).

5.6.4 La théorie budgétaire basée sur la rationalité politique et l'élaboration des plans budgétaires ou financiers au cours des opérations de planification du développement au Québec

La théorie budgétaire basée sur la rationalité politique est aujourd'hui au-devant de la scène économique dans plusieurs pays tels que la France, le Cameroun et le Québec grâce à l'institutionnalisation de la chaîne PPBS. Cette seconde théorie ne fait pas table rase de la première, elle la bonifie en réexaminant *les valeurs et le poids des différents groupes en présence*, des législateurs, des administrateurs et des groupes de pression. La philosophie sous-tendant la théorie budgétaire basée sur la rationalité politique est la reconnaissance de la forte influence *des structures du système politique* sur la rationalité économique pure, c'est-à-dire l'atteinte «*des objectifs de développement à moindre coût possible [ou l'atteinte] le plus possible d'objectifs*», étant donné que les ressources disponibles seront toujours limitées par rapport aux besoins exprimés (ibid.).

Comme critique relevée et très décriée par les spécialistes de la planification budgétaire, un sentiment unanime semble se dégager : l'application de la théorie budgétaire, basée sur la rationalité économique et de la théorie reposant sur la rationalité politique, «*n'apporte pas de guide opérationnel permettant de mieux éclairer le processus décisionnel budgétaire ; [par conséquent], le processus budgétaire est et doit demeurer un processus politique*» (Burkhead, 1965, cité par ibid., 57). La forte influence de certaines administrations, de certains dirigeants politiques et de plusieurs groupes de pression ainsi que la mauvaise estimation des besoins et, partant, des coûts financiers des interventions publiques éloignent toute objectivité et même toute rationalité dans la répartition des ressources budgétaires et affecte négativement les objectifs assignés au budget. Or, bien que prévisionnel, le budget demeure l'unique voie sollicitée pour l'exécution des plans de

développement et, partant, il est censé être l'instrument par excellence destiné à la redistribution équitable des richesses dans un système sous planification. Dans cette optique et concernant le plan de développement sectoriel au Québec, celui-ci déterminera *«à la fois ce qui devrait être fait»* à la grandeur de la province et *dans quelles régions*.

L'évaluation participative des différentes possibilités ou scénarios de développement régional ou territorial est conseillée avant toute opération de planification budgétaire et d'affectation des ressources publiques (OCDE, 1992 : 43; 44). Cette pratique permettra aux décideurs centraux de mieux se connecter aux réalités régionales et locales et de regrouper les intérêts régionaux et infrarégionaux dans les plans sectoriels de développement (Michèle Breuillard, 2000 : 72). Ces griefs associés aux effets négatifs de la mondialisation de l'économie ont graduellement fragilisé les politiques régionales et la planification du développement en accentuant les disparités régionales au Québec (Roméo Bouchard, 2006 : 44). L'élaboration des plans de développement des régions périphériques fut une très bonne initiative du gouvernement du Québec. Malheureusement, les problèmes que devraient résoudre lesdits plans restent depuis quarante ans sans solutions durables. Les solutions suggérées par les planificateurs étaient non appropriées aux différents milieux, mais également imposées par le centre, c'est-à-dire par Québec. Seules une politique territoriale et une vision globale incluant les facteurs de marché et la prospective territoriale pourront inverser la tendance actuelle de désertification des périphéries et redonner à la planification du développement ses lettres de noblesse. Dans ce sens, ce n'est pas la planification du développement en tant que discipline au service du développement qu'il faudrait remettre en cause, mais les politiques publiques et la méthode planificatrice appliquée aux régions du Québec (ibid.,

52). La création et la «*multiplication des organisations publiques et collectives (agences gouvernementales et groupes) peu autonomes entre l'échelon local traditionnel (municipal au Québec) et l'échelon central (national et fédéral)*» ayant comme mandat la coordination, l'administration et la gestion technique des initiatives de planification sectorielle dans les périphéries n'ont pas assuré la participation démocratique et le développement durable dans les régions québécoises (Marc-Urbain Proulx, 1992 : 11). Le principe de «*priorisation démocratique des dossiers d'action*» n'a pas toujours été respecté par les administrations centrales sectoriellement compétentes. En plus, les décideurs centraux modifient unilatéralement et fréquemment les priorités de certains programmes de développement régional (ibid., 17 ; 18). La dépendance des régions périphériques à l'égard de Québec est toujours d'actualité.

5.6.5 La planification du développement comme moyen de réalisation concertée et participative des politiques publiques au Québec

La relation entre les politiques publiques et la planification du développement est très étroite. La planification est considérée comme l'instrument de réalisation des politiques publiques. C'est pourquoi nous pouvons affirmer que la qualité des exercices de planification régionale du développement repose aussi sur la valeur de la politique de régionalisation. Ce point de vue est aujourd'hui largement partagé et, dans le cas du Québec, l'assertion ci-après s'avère très éclairante :

[La] politique de régionalisation ne prendra jamais la forme d'une véritable décentralisation, encore moins d'une politique territoriale intégrée, et elle continue à coexister avec la structure politique basée sur les comtés et les députés et avec les politiques sectorielles compartimentées et centralisatrices des différents ministères (ibid., 61).

En conclusion partielle, nous pouvons relever qu'en dépit du caractère concerté et participatif de la planification québécoise du développement, celle-ci n'a pas pu contribuer à l'implantation des pôles de développement dans les régions en déperdition économique et sociale comme le souhaitaient les gouvernants. Les principales contraintes à l'affirmation et au rayonnement de la planification du développement dans cette province sont :

- le statut juridique du Québec au sein de la Fédération canadienne qui limite les marges de manœuvre du gouvernement provincial;
- les politiques publiques inappropriées, surtout celles concernant la régionalisation ;
- le processus décisionnel budgétaire mal éclairé par une politique budgétaire irrationnelle sous-tendue par la formule ou la chaîne PPBS ;
- l'utilisation des méthodes et des outils de planification du développement inadéquats aux réalités économiques, sociales et culturelles de certains territoires périphériques ;
- la décentralisation des interventions ministérielles plutôt qu'une décentralisation des pouvoirs, des responsabilités et des ressources et qui a été, durant une longue période, un écueil difficile à contourner par certains acteurs régionaux et locaux (ibid., 60);
- l'absence d'une véritable cohérence intersectorielle et intrasectorielle due à l'inexistence d'une «*structure centrale explicite de coordination interministérielle dans une réflexion régionale avant programmation*» (ibid., 20); les rapports verticaux entre le central, c'est-à-dire Québec, et les périphéries sont aussi très renforcés, ceci au détriment des rapports horizontaux.

- la marge de manœuvre limitée des régions dans la définition des axes de développement. Cette situation justifie le peu d'autonomie des régions (ibid., 1992, 18);
- la grande dépendance des régions du Québec qui freine la mise en oeuvre des principes de la théorie de l'écodéveloppement et particulièrement de l'autodéveloppement, l'autopromotion et de l'autogestion des ressources et du devenir des communautés périphériques (ibid.). Cette dépendance est un blocage au développement endogène des périphéries québécoises. Cette manière de faire des décideurs centraux discrédite la planification du développement dans les régions en difficulté ;
- le désintéressement des créateurs de richesses envers les opérations de planification du développement régional. Les acteurs du secteur privé et particulièrement des partenaires économiques accordent peu d'intérêt à la planification régionale et locale. Seules les décisions émanant de la capitale politique et administrative de la province sont considérées par la plupart des acteurs du secteur privé (ibid.).

Le peu de considération des décideurs centraux pour les projets issus de la périphérie a été à la base de la conscientisation des populations des régions en déclin économiquement et des chercheurs en développement régional. C'est ainsi que des réflexions collectives ont abouti à un réexamen de l'approche et du modèle de développement centralisateur. Un véritable modèle décentralisé, basé sur une approche territoriale et appuyée par une solidarité rurale effective permettant l'appropriation du développement par la base, a été adopté dans la plupart des régions périphériques du Québec. Ce modèle, qui de surcroît est l'antipode du modèle macroéconomique proposé

par le gouvernement central, favorise le dynamisme régional et les initiatives locales, l'autogestion et l'autopromotion des territoires ressources (ibid., 81). Ce modèle a recentré la planification du développement sur les paliers territoriaux constituant des cibles précises et bien circonscrites.

Le déploiement de la planification du développement au Québec nous renseigne sur :

- l'influence des politiques publiques sur la qualité des résultats des exercices de planification du développement ;
- la nécessité de combiner la vision macroéconomique, c'est-à-dire les exigences de l'environnement international, les orientations nationales de développement comme cadre de référence et les besoins réels des autres paliers de territoire afin d'impulser le développement durable ;
- l'obligation de tenir compte des réalités des territoires, en bref des portraits réels des systèmes sous planification. Cette exigence ouvre une grande avenue sur la responsabilité des acteurs territoriaux et l'avènement du développement durable soucieux du rapport avec le milieu naturel et les conditions humaines;
- l'importance d'un choix convenable de l'approche et des outils de planification du développement.

Aussi, il convient de retenir que les principes du développement durable et l'adoption des objectifs de développement du millénaire (ODM) imposent une démarche globale et holistique, une synergie et une cohérence entre les objectifs de la planification socio-économique et ceux de la planification physique ou de la planification spatiale, autrement dit, de l'aménagement du territoire. Il n'existe plus de véritable clivage méthodologique et

de finalités distinctes entre ces deux types de planification du développement. Les planificateurs et chercheurs québécois ont vite compris que la différenciation entre ces deux types de planification du développement est dans le contexte actuel très mince, voire quasiment inexistante. La planification du développement n'est plus considérée comme une courroie de transmission d'informations et de besoins réels entre les gouvernants et les gouvernés, mais une science qui demande une organisation démocratique ayant des structures décentralisées. Ces structures doivent constituer des cadres de réflexion, de formation, d'information, de concertation et de coopération entre les acteurs de développement impliqués dans le système sous planification. Ces cadres devraient se caractériser par la qualité de leurs propositions et de leurs décisions. Alors, des organes de planification du développement seront des forces de propositions et de décisions. Ceci étant, la planification du développement pourra être considérée comme la manifestation de l'expression de la souveraineté du peuple. Dans cette perspective, le plan de développement est un outil efficace et approprié à la gestion quotidienne et prévisionnelle d'une organisation.

Après le passage en revue de quelques systèmes de planification du développement dans l'ex-bloc soviétique avec le système soviétique, des pays européens par l'examen de la planification française du développement et des pays nord-américains représentés par le Québec, par l'analyse de l'application de cette science au Cameroun, la compréhension de l'évolution et de la situation de la planification du développement dans les pays du Sud, élargira notre champ de connaissance théorique sur l'usage de cette discipline.

CHAPITRE 3

LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT AU CAMEROUN

La présentation de la république du Cameroun est l'objet de l'introduction de cette troisième partie. Cette introduction est suivie de la trajectoire historique de la planification du développement dans ce pays et de l'appréciation technique des caractéristiques, des approches méthodologiques, des techniques et des outils de planification du développement utilisés durant les exercices de planification du développement par les acteurs impliqués. Il nous semble indiqué de préciser que, jusqu'à une époque récente, la planification du développement au Cameroun est équivalente à l'élaboration, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des plans nationaux de développement économique, social et culturel.

1 Brève présentation historique et géographique de la république du Cameroun

La république du Cameroun est un pays de 475 440 km² avec près de 16,3 millions d'habitants, dont 51 % vivent en milieu urbain et 48% en milieu rural. La densité de la population et l'espérance de vie sont respectivement de 34 habitants au km² et de 48 ans. Ce pays est situé en Afrique centrale et au-dessus de l'équateur avec une grande façade maritime sur le golfe de Guinée. La république du Cameroun est limitée à l'ouest par la République fédérale du Nigeria et l'Océan Atlantique, au nord par la république du Tchad,

à l'est par la République Centrafricaine et la république du Tchad, au sud par les républiques du Congo, du Gabon et de la Guinée-Équatoriale. Le Cameroun a connu une évolution politique et institutionnelle complexe. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, le Cameroun, colonie allemande, fut placé sous la tutelle de la Société des Nations. Cette organisation internationale subdivisa ce pays en deux territoires. L'administration de ces territoires fut alors déléguée à la France pour la partie orientale du pays, rebaptisée Cameroun oriental, et la gestion de la partie occidentale (Southern Cameroon) fut confiée à l'Angleterre. Le 1^{er} octobre 1961, les autorités politiques des deux parties du pays réalisèrent la réunification des parties de ce territoire, à savoir le Cameroun oriental et le Cameroun occidental (Southern Cameroon). Cette réalisation donna lieu à la République fédérale du Cameroun. Or, le premier plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun fut adopté le 16 décembre 1960, soit presque onze mois avant la réunification des deux parties du Cameroun et la création de la République fédérale du Cameroun. Ce pays, aujourd'hui dénommé République du Cameroun, a une organisation administrative composée de dix provinces considérées comme des régions administratives et subdivisées en 58 départements composés globalement de 268 arrondissements et 58 districts; les arrondissements et les districts sont des entités administratives constituées de plusieurs groupements, cantons, villages et quartiers. Au Cameroun, les villages et les quartiers sont les échelons les plus bas de l'organisation territoriale. Comme collectivités locales, il existe actuellement au Cameroun 2 communes urbaines, 9 communes à régime spécial et 316 communes dont 11 communes urbaines et 305 communes rurales. Dans le paysage politique du Cameroun foisonnent actuellement 207 partis politiques légalisés. Le produit intérieur brut (PIB) est de 800\$ par habitant. La répartition du PIB par secteurs est la suivante : 43,9%

pour le primaire, 15,6% pour le secondaire et 40,5% pour le tertiaire. Le revenu national brut par habitant est de 1009\$ et l'inflation estimée à 0,7%. L'investissement intérieur brut s'élève à 13% du PIB, par contre les investissements directs étrangers (IDE) avec *des flux de 215 M USD en 2003 (13,8% de la formation brute de capital fixe, et des stocks d'IDE mondiaux de 1,7 Md USD en 2003 (13,9% du PIB)*. Les exportations se chiffrent à 2 811 millions de \$ et les importations s'évaluent à 2 415 millions de \$. Les principales ressources sont le pétrole, le bois, le coton, le café, le cacao, la bauxite, l'or, etc. La monnaie est le franc CFA, 656 francs CFA valent un euro et 554,2 francs équivalent à un dollar⁴.

2 La mise en perspective historique de la planification du développement au Cameroun

La planification du développement a été largement dominée au Cameroun par l'élaboration des plans nationaux de développement. Cet exercice a démarré dans ce pays avant son accession à l'indépendance. *«Deux plans de développement dits quadriennaux»* avaient été élaborés et exécutés au Cameroun oriental durant la période allant de 1946 à 1959, c'est-à-dire durant la période précédant l'indépendance. Le premier plan de développement quadriennal fut élaboré par le Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES). Cette structure française avait focalisé ce plan national de développement sur le développement des infrastructures économiques (ministère des Finances et du Plan, 1961 : 13). Ce choix avait été justifié de la manière suivante par le FIDES : *Il s'agissait essentiellement, au*

⁴ Sources : Cameroun : *Pour en savoir plus*, Jeune Afrique, URL : www.jeuneafrique.com/pays/cameroun/cameroun.asp, visité le 17 avril 2007.

lendemain de la guerre, d'assurer le déblocage de la production existante, qui s'évacuait difficilement, et le ravitaillement des différents points du territoire. (ibid.)

Le Deuxième Plan quadriennal de développement du Cameroun oriental permit de finaliser la phase de mise en chantier des grands travaux d'infrastructure. Le développement de la production dans le but d'accroître les niveaux et la qualité de vie de la population fut l'objectif principal de ce plan. Pour atteindre cet objectif, le FIDES cibra :

- 1) *la diversification et la valorisation des richesses agricoles ;*
- 2) *l'intensification des échanges intérieurs des richesses produites ;*
- 3) *l'amélioration du cadre de travail des producteurs ;*
- 4) *la valorisation du capital humain ;*
- 5) *l'éducation du producteur et la recherche de son adhésion à l'action de l'entreprise ;*
- 6) *l'extension du mouvement coopératif. (ibid. 14)*

Le financement de l'exécution des deux plans de développement du Cameroun oriental susmentionnés avait été majoritairement assuré par la France à hauteur de 75% du coût total des interventions. Les experts ont été unanimes à certifier que les taux d'exécution desdits plans de développement avaient été globalement très satisfaisants. Malgré la forte implication des experts des bureaux d'études français à l'élaboration et à l'exécution de ces plans de développement, avec comme conséquences les orientations et les décisions de développement prises depuis Paris, la mise en place des infrastructures économiques facilita le décollage de l'économie camerounaise et, à travers le développement des infrastructures de communication, elle améliora la cohérence sociale en renforçant le sentiment d'appartenance à une nation. En dépit du fait que l'élaboration des plans de développement à l'époque coloniale a toujours été considérée comme des initiatives clé en main. Il faut aussi noter que les objectifs inavoués de ces plans de développement furent de produire des biens de prétransformation destinés à satisfaire les besoins des populations des pays colonisateurs. Cette vision séculaire du développement des pays

colonisateurs du Nord a fortement contribué à impulser un développement économique subordonné aux aspirations des autorités françaises. L'économie du Cameroun est depuis très extravertie. Cette stratégie, propre à la plupart des pays colonisateurs, fut à l'origine de la balance commerciale déficitaire entre les territoires en présence et de la dépendance économique du Cameroun oriental face à la France. Cette dépendance économique rappelle les mécanismes viciés de la division internationale du travail et de la nature des flux des échanges commerciaux entre les pays d'approvisionnements du Sud et les pays de débouchés du Nord. Force est de constater que cette pratique relève de la théorie de la dépendance économique. Pour Gérard Azoulay (2002, 164), cette théorie sert de prémices au sous-développement des pays du Sud. Celui-ci déclare que :

Le sous-développement n'est pas une étape dans le processus de développement, mais une phase historique spécifique à certaines sociétés. Les structures économiques des pays en voie de développement ont été historiquement façonnées par le processus de leur intégration à l'économie internationale.

L'accession du Cameroun oriental à l'indépendance le 1er janvier 1960 occasionna, de facto, le transfert des compétences dans le domaine de la planification du développement à l'État du Cameroun oriental. L'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social fut alors l'œuvre du gouvernement de ce pays.

2.1 Le Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun et les objectifs de développement économique et social

L'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun fut placée sous la responsabilité des autorités politiques et administratives de ce pays. Le premier gouvernement du Cameroun fut non seulement le comptable, mais en

plus, l'unique responsable de l'arbitrage au cours de tout le processus d'élaboration et d'exécution de ce plan. Dans son esprit, ce plan quinquennal de développement économique et social s'étala de 1961 à 1965 et fut placé sous le signe de la continuité et de la consolidation des acquis des deux plans quadriennaux de l'époque coloniale.

Le Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun fut considéré comme un programme d'opérations et non comme un document comptable (MINFIP, 1961 : 18). Selon le ministère des Finances et du Plan (MINFIP), les objectifs de ce plan furent taillés à la dimension des potentialités économiques et des possibilités limitées de l'intervention de l'État dans le secteur productif. Il s'agissait particulièrement d'améliorer «*le revenu national, le revenu individuel et le revenu de l'État*» par l'augmentation du volume de la production nationale. C'est ainsi que *les politiques cadeaux* instaurées par la France furent abandonnées au détriment de la responsabilisation des producteurs. L'État focalisa alors ses efforts sur la poursuite de l'acquisition des équipements collectifs d'intérêt général et sur le développement des cultures de rentes destinées à l'exportation. Le développement du monde rural et la dynamisation du secteur agricole et particulièrement les cultures de rente furent les objectifs spécifiques visés.

Face au déficit du premier budget de la République du Cameroun, l'État opta pour une planification objective de ces interventions, afin de faire table rase des investissements publics somptuaires, non productifs et peu rentables économiquement et socialement. Effectivement, les défis et les enjeux de développement économique, social et culturel furent énormes et les moyens d'intervention très limités. Les opérations retenues dans ce plan de développement furent directement et immédiatement rentables (ibid.). Ce qui nous

permet de conclure que ce plan visait prioritairement le développement économique de la nation. Cependant, la stratégie arrêtée par le gouvernement fut de concilier le développement humain, ayant en ligne de mire l'amélioration des différents aspects de la condition humaine, et le développement économique, axé sur la mise en valeur du potentiel agricole, l'accroissement des échanges intérieurs et l'implantation d'une industrialisation embryonnaire et sélective (ibid., 16 ; 17). Pour ce faire, le premier plan de développement proposa le développement humain et agricole, l'industrialisation du pays et l'amélioration des infrastructures de communication et de base (ibid.).

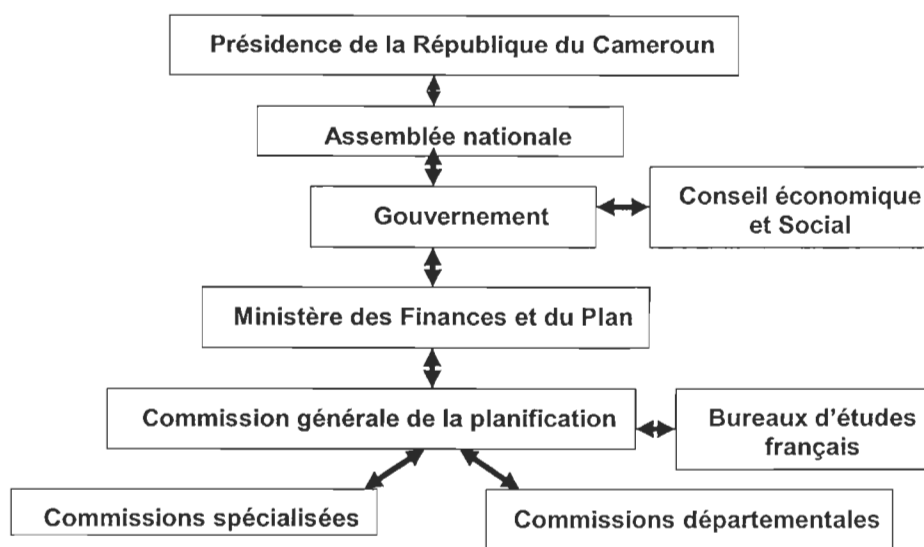
À l'aube de l'indépendance du pays, ayant permis d'identifier les axes majeurs et ambitieux de développement, la conduite et l'organisation du processus de planification du développement méritent d'être examinées.

3 L'organisation administrative et technique pendant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

L'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun exigea une organisation calquée sur le type d'organisation de la planification française. Pour ce premier chantier étatique d'envergure, le gouvernement d'antan créa une commission générale de planification. Cette structure chapeauta les commissions spécialisées et les commissions départementales mises en place également pour la circonstance (ibid., 14 ; 15). Les structures impliquées dans l'organisation et l'élaboration de la planification du développement au Cameroun oriental furent alors la présidence de la République, l'Assemblée nationale du Cameroun, le Conseil économique et social, le

gouvernement, la commission générale de la planification, les commissions spécialisées et les commissions départementales (ibid.). Le schéma suivant présente l'organisation de la gestion politique, administrative et technique de l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

Schéma N°4 : Représentation de l'architecture de la gestion politique, administrative et technique de l'élaboration du Premier Plan de développement économique et social du Cameroun



Source : **Conception** : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR 2007, DDR.

Informations : *Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun*, Yaoundé, MINFIP, 1960.

Cette organisation reflète la tradition centralisatrice de la planification française du développement de cette époque. Les analyses des prérogatives et des attributions des structures et des organes ayant été impliqués dans l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun confirment notre appréciation.

3.1 Les missions et les attributions des organes de planification au cours de l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

Les contributions spécifiques aux différents organes de planification ont été retracées de la manière suivante :

La présidence de la République du Cameroun fut responsable du choix des grandes orientations et des options de développement économique, social et culturel du pays. Elle transmet ces orientations et ces options de développement au gouvernement qui prit acte et s'engagea, par l'entremise du chef de gouvernement devant l'Assemblée nationale, de les respecter et de les appliquer. Cet engagement se fit au cours de la séance de présentation de la politique économique, sociale et culturelle du gouvernement du Cameroun. Par la suite, le chef de gouvernement donna des instructions à la Commission générale de la planification, par le biais du ministre des Finances et du Plan, sur le respect scrupuleux des directives de la présidence de la République qui furent plutôt des engagements du président de la République et chef de l'État.

Le ministère des Finances et du Plan (MINFIP) fut, dans le premier gouvernement post-colonial, l'administration publique responsable de la politique économique et des questions de planification du développement. C'est fort de ces prérogatives que ce département ministériel fut responsable de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle de l'exécution du plan de développement économique et social du Cameroun. En ce qui concerne l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social, cette structure administrative eut uniquement, faute de ressources humaines compétentes, des fonctions de coordination administrative et technique, de suivi et de contrôle du processus

d'élaboration du plan de développement économique et social. Les opérations techniques avaient été confiées à deux bureaux d'études français. Ces bureaux d'études furent les concepteurs des deux plans quadriennaux exécutés au Cameroun oriental avant l'accession du pays à l'indépendance.

La Commission générale de la planification, organe créé par le gouvernement et placé sous l'autorité du ministre des Finances et du Plan, fut composée «*des ministres et des secrétaires d'État, des techniciens de l'administration, des représentants de l'Assemblée consulaire, des organisations professionnelles et des syndicats patronaux et ouvriers*» (ibid., 15). Cette commission eut comme rapporteur général un expert choisi dans l'un des bureaux d'études français sélectionnés par le gouvernement pour la réalisation de la phase technique de l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun et le volet relatif au plan d'industrialisation (ibid.). La commission générale de la planification fut chargée :

- d'examiner l'ensemble des résultats de l'économie camerounaise présentés dans un rapport introductif ;
- d'étudier les fiches de documentation sur les réalités économiques et sociales que soumettait à son appréciation le MINFIP ;
- d'analyser les conclusions des différentes fiches de documentation (ibid.).

Cette commission eut sous son autorité les commissions spécialisées.

Les commissions spécialisées furent des organes sectoriels ou multisectoriels chargés de mener des études ou des investigations poussées sur les problèmes relatifs à la situation socio-économique du pays. Ces problèmes furent souvent posés par les membres de la commission générale de la planification. Les commissions spécialisées s'activèrent sur les

problèmes relevant de leur domaine de compétence. Six commissions furent créées et opérationnelles durant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun. Ces commissions spécialisées furent la commission de la production rurale, la commission de la production industrielle, la commission de l'aménagement du territoire, la commission de l'habitat et de l'urbanisme, la commission chargée des questions sociales et culturelles (ibid.).

Les membres de chaque commission spécialisée choisirent librement leur rapport, définirent leur méthode de travail et constituèrent des groupes de travail correspondant aux rubriques habituelles du Plan. Les résultats des travaux des groupes de travail furent adoptés en séance plénière en présence de tous les membres de la commission spécialisée concernée. Les travaux finaux des commissions spécialisées furent soumis à l'appréciation et à l'approbation de la commission générale de la planification (ibid.).

Au cours de l'élaboration du premier plan quinquennal de développement économique et social, les aspects territoriaux et régionaux furent du ressort des commissions départementales. Ces commissions furent chargées d'analyser les problèmes ayant miné le développement des circonscriptions administratives. Les travaux de ces commissions territoriales aboutirent à l'élaboration des rapports socio-économiques comprenant des propositions concrètes et des recommandations objectives. Les conclusions des travaux des commissions territoriales furent, par la suite, destinées pour sanction aux membres de la commission générale de planification. Les travaux de la commission générale de planification, des commissions spécialisées et des commissions départementales permirent de produire un rapport analytique faisant le point sur la situation globale et chacun des secteurs d'activité.

De ce rapport analytique fut élaboré, avec le concours technique des bureaux d'études français, un rapport général présentant la politique générale du gouvernement en matière économique, sociale et culturelle. Ce rapport général fut agencé en cinq parties de la manière décrite ci-après afin de bien préciser :

- 1) *l'objectif global de développement proposé ;*
- 2) *les lignes générales d'orientation ;*
- 3) *les méthodes d'action recommandées ;*
- 4) *l'estimation des investissements nécessaires ;*
- 5) *les modalités de financement.* (ibid., 16)

Le respect d'une démarche administrative et technique contribua à l'aboutissement de ces résultats.

3.2 La démarche méthodologique pendant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

La démarche retenue pour l'élaboration de Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun fut très centralisatrice. Certes, l'environnement politique de ce pays n'offrait que ce type de démarche, à la suite des luttes fratricides entre les partis politiques avant les indépendances ayant engendré une rébellion sanglante et l'insécurité dans plusieurs régions administratives du pays. Cette insécurité grandissante justifia la faible implication des populations des périphéries au processus de planification du développement économique et social. Seules quelques structures publiques et privées participèrent à l'élaboration du plan. Les Inspections régionales du Logone, du Djerem, du Haut Nyong, du Mbam et Ntem, du Wouri, du Mounjo et Ndian, du Noun et du Mentchoum furent des organisations publiques périphériques relais chargées de collecter et de transmettre des informations économiques, sociales et culturelles

destinées à l'élaboration et au contrôle de l'exécution du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun (Luc Sindjoun, 1992). Cet environnement national ne se prêta pas à la mise en place des organes de proximité destinés à l'implication effective de tous les acteurs périphériques de développement au Cameroun. Ainsi, nous sommes en droit de penser que la démarche de planification du développement dans ce pays fut essentiellement une approche par le haut et centralisée.

C'est ainsi que:

Un plan aussi bien conçu soit-il, des techniciens aussi compétents et aussi dévoués soient-ils, des crédits importants et judicieusement répartis ne suffiraient pas au succès de l'entreprise qui réclame avant tout l'adhésion active de tous les citoyens. C'est à ce prix que le Plan ne sera pas seulement une œuvre d'économistes et de techniciens mais vraiment le programme de développement de la Nation, qui permettra d'asseoir son indépendance politique nouvellement acquise sur des bases économiques saines et solides (ibid., 20).

Cette affirmation du ministère des Finances et du Plan peut être comprise comme un aveu d'insuffisance dans la démarche visant à faire participer activement tous les citoyens camerounais au processus d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun. Comme l'a certifié Marc-Urbain Proulx (1999), l'application des principes de participation, de concertation et de démocratisation au cours du processus de la planification du développement peut être mesurée par le degré d'adhésion des acteurs de développement et particulièrement des populations au plan de développement, ainsi que par le nombre et par les types d'accords et de conventions de partenariats matérialisés après l'élaboration dudit plan.

3.3 Les principes de planification du développement au cours du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

La responsabilisation de deux bureaux d'études français dans le cadre de la conduite du volet technique de l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun obéissait au souci de continuité et à la volonté politique des gouvernants d'obtenir les mêmes résultats que le système français de planification du développement. Le défi de ces cabinets d'études français fut d'appliquer les mêmes principes de planification du développement qu'en France malgré le contexte sociopolitique très différent. C'est ainsi que les principes de concertation, de participation des acteurs de développement, de démocratie, de cohérence, de la non-neutralité de l'État, de la régionalisation et de l'optimalité furent plus ou moins appliqués au cours du processus d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

Il faut relever qu'en dehors des principes de régionalisation de la planification du développement et de participation active des acteurs de développement de la périphérie au processus d'élaboration du plan de développement, tous les autres principes furent, tant bien que mal, appliqués au niveau central. En ce qui concerne les principes de concertation et de participation des acteurs de développement, le gouvernement mentionna que le Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun a été élaboré

[...] avec le constant souci d'associer les représentants de tous les secteurs d'activités et de toutes les couches de la population au travail des experts des services administratifs et des bureaux d'étude dont le Gouvernement camerounais s'est assuré le concours pour la phase préparatoire. (MINFIP 1961 : 15)

Cependant, cette volonté politique fut uniquement matérialisée au niveau du palier central. La démarche d'élaboration jusqu'à la validation et l'adoption du Plan de développement par l'Assemblée nationale du Cameroun sembla être une manifestation de la volonté politique d'appliquer le principe de démocratie. L'abandon des *politiques cadeaux*, jadis instaurées et institutionnalisées au Cameroun au cours des opérations de planification du développement par la France, peut aujourd'hui être perçu comme la matérialisation de l'application du principe de justice sociale au cours du processus d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun. L'implication des administrations publiques et l'association des acteurs de développement du palier central respectèrent les principes de concertation et de cohérence. Par le biais des analyses macroéconomiques, le principe d'optimalité guida le choix des actions économiquement et socialement rentables à court et moyen termes. L'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement du Cameroun fut éclairée par une politique économique basée sur le libéralisme planifié (MINEP, 1966 : 34).

Ainsi, à l'exception de la faible sollicitation des acteurs de développement de la périphérie, force est de constater que les principes de planification du développement furent, à des degrés divers, appliqués au cours de l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social.

3.4 L'organisation du système de planification du développement au Cameroun pendant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social

L'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun exigea la mise en place et la contribution des organes de décision, de

délibération et d'approbation, de coordination administrative, de coordination technique, de consultation, de concertation, technique et d'appui conseil.

La présidence de la République fit office d'organe de décision. La promulgation de la loi n°015/PJL/AN portant approbation du Premier Plan quinquennal de développement économique et social fut de la compétence du président de la République et chef de l'État du Cameroun. Par contre, l'Assemblée nationale du Cameroun fut l'institution démocratique chargée de la délibération et de l'adoption du Premier Plan quinquennal de développement économique et social. C'est ainsi que l'approbation de la loi susmentionnée fut son oeuvre. Les Services du Premier ministre du Cameroun furent responsables de la coordination administrative du processus d'élaboration du plan et responsables également de l'arbitrage budgétaire. Le MINFIP, de par sa mission, fut la structure administrative chargée de la coordination technique de l'élaboration du Plan de développement. Ce département ministériel fut responsable de la gestion de tous les organes techniques impliqués directement dans le processus de planification du développement.

Les administrations publiques, les services déconcentrés de l'État, les administrations privées, les syndicats et les structures représentatives des ouvriers constituèrent le groupe des organes de consultation et de concertation. Il faudrait souligner le rôle primordial du Conseil économique et social du Cameroun, dont l'avis technique sur le projet du Premier Plan quinquennal de développement économique et social fut sollicité par le gouvernement de la République.

La coordination technique fut confiée à la Commission générale de la planification tandis que les commissions spécialisées et les commissions départementales chargées de faire

des analyses des informations et des recommandations à la commission générale de planification constituèrent des organes techniques. Les deux bureaux d'études français formèrent l'équipe technique et d'appui conseil.

Au regard de l'environnement socio-économique très précaire de cette époque, l'organisation et la gestion du système de planification furent fortement centralisatrices. Les institutions et les organisations centrales s'arrogèrent toutes les prérogatives et les compétences durant le processus d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

3.5 La méthodologie d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

La procédure d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social fut influencée par une approche descendante. La vision fut essentiellement macroéconomique et la démarche *top-down*, c'est-à-dire de la présidence de la République du Cameroun aux commissions spécialisées et départementales en passant par le gouvernement. Les outils sollicités furent uniquement macroéconomiques, surtout que les informations statistiques sur les territoires périphériques ne furent pas disponibles. La fiabilité des données statistiques au niveau central constitua également un handicap majeur durant l'élaboration de ce plan de développement. Ce fut la raison pour laquelle les autorités de Yaoundé optèrent pour la continuité dans la méthodologie de planification du développement, en sollicitant l'expertise des deux bureaux d'études français, responsables de l'élaboration des deux plans quadriennaux de développement mis en application avant les indépendances, afin de consolider les acquis de ces premiers Plans

de développement. Ce questionnement des politiques camerounais pendant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social est très révélateur: *«Pouvons-nous faire fi des connaissances et de l'expérience accumulées durant les quinze dernières années en particulier ?»* Dans un nouveau contexte politique caractérisé par des moyens financiers limités, un personnel peu qualifié et un environnement social inapproprié à l'adhésion des masses (ibid.).

3.6 La gestion du processus de planification durant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

La concertation au niveau central entre les acteurs de développement fut l'une des caractéristiques de la planification du développement à cette époque au Cameroun. Mais, la particularité du Premier Plan quinquennal de développement économique et social reposa sur le fait que le développement humain fut le pilier du développement économique. C'est pourquoi les autorités administratives et politiques du Cameroun avouèrent que :

L'aspect humain constitue l'élément central du Plan de développement. Le facteur humain apparaît en effet à la fois comme une fin et comme un moyen : comme une fin, puisqu'il s'agit en définitive d'améliorer les différents aspects de la condition humaine ; comme un moyen, puisque des hommes mieux alimentés, en meilleure santé et plus instruits seront les instruments les plus efficaces de la croissance économique. (Ibid., 16)

Il faudrait également noter la reconnaissance de la planification comme instrument de gestion concertée des ressources naturelles dans le but d'assurer aux populations une alimentation améliorée et une bonne qualité de vie (ibid.). Sur le plan technique, l'innovation de la planification du développement fut la réalisation des études comme préalable à toute intervention sur le terrain. Les études ne constituèrent pas un gaspillage

de fonds publics; elles visèrent plutôt une rentabilité sociale et économique des actions retenues dans le plan de développement. Dans la mesure où *«trop de projets dans le passé ont été de coûteux échecs par suite d'études insuffisantes»* (ibid.).

3.7 Les principales caractéristiques du processus d'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

Ce plan de développement se particularisa également par ses différentes sources de financement. De manière générale, trois sources de financement furent sollicitées pour le financement de la mise en œuvre de ce Plan. Il s'agit : du budget de l'État français et des organisations françaises de coopération internationale, dont la demande des autorités se chiffrait à 68,43% du coût total du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun; des fonds publics camerounais qui s'élevèrent à 9,47% du coût total dudit Plan; le financement qui fut sollicité au secteur privé représenta 22,1% du même coût total (ibid., 19). En bref, un constat se dégage: ce Plan fut globalement financé par des apports financiers extérieurs, plus spécifiquement par le Trésor français.

En jetant un regard concis sur la nature des dépenses, il ressort que *«les investissements administratifs (bureaux, logements, magasins) et les investissements de longue durée concernant des opérations diffuses comprenant une forte proportion de dépenses de personnel et de fonctionnement»* furent financés uniquement par le budget de l'État du Cameroun, c'est-à-dire par les ressources intérieures et propres au pays. Le budget d'investissement public représentait 56% du coût total des interventions qui constituèrent le Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun (ibid.).

L'analyse des différentes sources de financement et le pourcentage de financement relevant du secteur privé (22,1%) sont des éléments probants de la planification indicative de développement. La planification indicative de développement ayant une forte démarche concertée, descendante et centralisatrice fut donc le type de planification du développement appliqué par les acteurs de la planification au cours de l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social.

3.8 Les forces et les faiblesses méthodologiques durant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

Les forces comme les faiblesses de la planification peuvent s'apprécier à partir du processus d'élaboration et de l'analyse du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

Comme forces de l'application de planification du développement au cours de l'élaboration du Premier Plan, il faut relever la volonté d'appliquer les principes de la planification du développement, l'utilisation de certains outils macroéconomiques, l'implication des populations, la réalisation des études techniques préalables et le financement des investissements structurants par les ressources propres de l'État.

Les faiblesses de la planification du développement se recrutent à deux niveaux. Il s'agit du niveau technique et du niveau lié à l'environnement socio-économique qui existait au Cameroun à cette époque.

Sur le plan technique, il est logique de noter :

- les moyens techniques très limités permettant d'associer activement les acteurs de développement de la périphérie, particulièrement ceux de la ruralité ;
- l'impossibilité d'utiliser suffisamment ou amplement ou couramment des outils microéconomiques ;
- l'absence de compétence avérée et de savoir-faire dans le domaine de la planification au Cameroun à cette époque ;
- la non-fiabilité des informations statistiques disponibles et le manque de données statistiques sur les régions, particulièrement sur les zones rurales ;
- l'absence de données démographiques importantes dans la répartition spatiale des infrastructures socio-économiques de base, la création et la redistribution des richesses ;
- l'absence de stratégie de sensibilisation et de conscientisation des populations avant et au cours de l'élaboration du Plan, dans le but de faciliter leur adhésion et leur appropriation;
- la marge de manœuvre de financement très limitée de l'État du Cameroun après l'accession du pays à l'indépendance et qui constitua un écueil évident dans le cheminement de la mise en œuvre du Plan.

Une relecture de l'environnement socio-économique de cette époque démontre clairement :

- la prédominance de la vision d'en haut ou macroéconomique à cause de l'insécurité grandissante qui régnait dans le pays, le souci d'instaurer l'autorité de l'État et de solidifier l'organisation de l'administration publique en «*camerounisant*» les cadres dans tous les secteurs de la vie nationale ;

- l'absence de la culture de planification du développement dans certaines catégories socio-économiques du Cameroun, liée à la sensibilisation insuffisante de plusieurs décideurs publics ;
- la faiblesse du tissu de production existant et, partant, un faible taux de recouvrement des impôts et un budget ordinaire très déficitaire (ibid., 20). Cette situation justifie la réalisation aux trois quarts des prévisions relatives au volume global des investissements publics (ministère des Affaires économiques et du Plan, 1966 : 12).

Il faut louer le courage et la volonté politique des dirigeants camerounais de l'époque qui, dans un contexte politique peu favorable, se sont lancés dans l'élaboration d'un instrument de pilotage du développement économique et social du pays. Les forces et les insuffisances de planification du développement mentionnées sont à l'image de la planification indicative française et, par ricochet, elles sont identiques aux atouts et aux carences méthodologiques de celles du système en vigueur dans ce pays. Le système français de planification du développement avait bel et bien servi de référence et de modèle au système de planification mis en place au Cameroun durant l'élaboration du Premier Plan quinquennal de développement économique et social.

Les faiblesses du jeune système de planification du développement camerounais, principalement les imperfections méthodologiques, seront gommées au cours de l'élaboration des plans de développement futurs. Les acquis techniques de ce système de planification seront par la même circonstance consolidés.

4 L'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

Le Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, qui couvrit la période de juillet 1966 à juin 1971, fut conçu dans des conditions plus favorables. À la suite de l'instauration d'un développement planifié et concerté, le Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, jeta les jalons de la construction de la nation camerounaise. Dans le cadre de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social, les autorités gouvernementales de la République fédérale du Cameroun ont, opté pour :

- la poursuite des acquis de l'exécution du Premier Plan quinquennal de développement économique et social ;
- la fortification de la démocratie sociale et du libéralisme moderne et planifié ;
- la continuation de l'intégration politique et économique du pays et de l'amélioration du niveau de vie des populations ;
- la consolidation de la justice sociale dans toutes les initiatives de développement et dans la gestion quotidienne de la cité ;
- le doublement du revenu individuel moyen des camerounais et l'amélioration objective et substantielle du taux de croissance du revenu global à 4,6% par an ;
- l'exploitation éclairée, au cours des initiatives de développement et de la planification du développement, des données démographiques à l'échelle du pays et des informations issues de la rectification des comptes économiques détaillés après la réunification des deux États fédérés du Cameroun oriental et du Cameroun occidental le 1^{er} octobre 1961 ;

- la finalisation de l'harmonisation des politiques de développement jadis en vigueur dans les États fédérés et particulièrement dans les domaines de la fiscalité, des prix, des salaires, de l'urbanisation, de l'emploi et de la formation et de la coopération internationale ;
- le redéploiement des structures administratives publiques sur l'ensemble du territoire fédéral à la suite de l'établissement de la souveraineté et de l'autorité de l'État sur la grandeur du territoire national (ministère des Affaires économiques et du Plan, 1966).

Il est aussi important de rappeler que, comme mesure indispensable destinée à améliorer l'élaboration et l'exécution du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, les autorités politiques et administratives du pays renforcèrent et améliorèrent la coordination entre les ministères et les services et dotèrent le ministère chargé du Plan de moyens budgétaires, humains et matériels. Ainsi, son champ d'intervention fut élargi et couvrit tous les aspects du développement, dont les investissements publics, le développement régional et local, l'utilisation et la coordination des politiques de développement des ressources humaines à l'échelle nationale (ibid., 30). Des structures de proximité chargées des questions de planification du développement et de développement local furent créées dans les périphéries. Dans cette lancée, les conseils généraux et départementaux et les comités d'action rurale furent créés dans le but d'assurer la coordination permanente des actions de développement. Il faudrait également relever la création des divisions économiques et du plan et l'installation des agents régionaux de développement auprès des préfets (ibid.). Toujours en amont de l'élaboration et de l'exécution du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, le Conseil de la recherche scientifique et appliquée,

des études et des enquêtes et l'Office national de la recherche scientifique et technique furent créés dans le but d'apporter aux planificateurs de développement des informations appropriées et une contribution substantielle avant, pendant et après l'élaboration des plans de développement (ibid.).

Cette organisation administrative et ce redéploiement des structures de planification du développement sur l'ensemble du territoire fédéral contribuèrent à la solidification de l'unité nationale et à l'harmonisation du développement du pays après la réunification du Cameroun.

4.1 Les objectifs prioritaires du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social

Selon les autorités camerounaises, le Deuxième Plan quinquennal de développement du Cameroun devait freiner l'exode rural, relancer les activités agricoles et pastorales, maîtriser les problèmes liés à l'urbanisme et à l'habitat urbain, résoudre l'épineux problème du sous-emploi en milieu rural et dans le secteur traditionnel, régler ou réduire l'inadéquation entre la formation et l'emploi dans le secteur moderne et réorganiser le mouvement coopératif. Toutes ces attentes visèrent globalement à susciter favorablement une meilleure répartition de la population sur le territoire national, à accélérer le rythme des investissements productifs, à améliorer les structures d'encadrement du monde rural, à orienter l'enseignement et la formation en fonction des besoins économiques et à réduire les disparités régionales (ibid.).

La résolution des problèmes susmentionnés et le décollage économique et social du Cameroun, à l'aide d'une planification du développement efficace, requièrent selon notre analyse l'élaboration et l'adoption une procédure adéquate et performante.

4.2 La procédure de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social

Pour la première fois au Cameroun, le gouvernement décida d'élaborer le Deuxième Plan quinquennal de développement *«avec le concours actif de ceux qui auront à le traduire dans les faits, et dans l'esprit de collaboration étroite entre tous les responsables techniques et politiques et les éléments dynamiques de la population»* (ibid., 35). C'est dans cette logique que le dialogue fut instauré durant le processus de planification du développement; d'abord, entre l'administration et les populations, ensuite, entre le niveau régional et le niveau national et, enfin, entre les responsables des différents secteurs du développement national (ibid.). Cette nouvelle approche adoptée pour l'élaboration de ce plan de développement fut mixte, c'est-à-dire qu'elle combinait une démarche descendante et une démarche ascendante ou *top down et bottom up*. L'instauration du dialogue bonifia les étapes de planification du développement, enrichit la régionalisation du Plan de développement et améliora l'effcience des actions retenues à l'issue de l'élaboration du Plan de développement ainsi que l'efficacité du système de planification de ce pays. L'institutionnalisation du dialogue au sein des organes de planification du développement dans des espaces politiques antidémocratiques renforce, selon notre analyse, uniquement la concertation entre les acteurs de développement et étouffe le recueil des doléances de ceux-ci en général et des populations en particulier.

4.2.1 Les étapes de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social

Trois grandes étapes ou phases ponctuèrent l'élaboration du Deuxième Plan de développement économique et social du Cameroun. Il s'agit de l'étape préparatoire, de l'étape de préplanification et de l'étape de planification du développement (ibid.). Dans l'approche méthodologique, contrairement au Plan de développement précédent, ces étapes manifestèrent la volonté de faire du dialogue un moyen de rendre démocratiques et plus performantes l'élaboration et l'exécution de ce Plan de développement. C'est ainsi que le dialogue entre l'administration et les populations fut établi dès la phase préparatoire; il en fut de même pour le dialogue entre les administrations publiques et privées dans le but de créer un climat serein de travail, de renforcer la cohérence administrative, sectorielle et intersectorielle et de constituer des équipes sectorielles multidisciplinaires chargées de conduire sur le terrain la sensibilisation des acteurs avant la phase de préplanification. Ce dialogue fut aussi la pierre angulaire de la phase de préplanification. Cette façon de faire permit aux équipes mobiles et mixtes de l'action rurale de parcourir les villages pour collecter les données sur la situation économique et sociale des collectivités de base et de recueillir également l'expression de leurs aspirations et de leurs besoins (ibid.). Chaque portrait de la situation locale et les suggestions émanant des acteurs locaux furent soumis pour approbation et enrichissement aux comités d'action rurale au niveau de l'arrondissement, palier le plus bas de l'organisation administrative. Ensuite, les rapports de ces comités furent transmis pour centralisation et synthèse au niveau préfectoral sous la supervision administrative du préfet et sous la coordination technique des agents régionaux de développement. Au niveau préfectoral, les bases de programmes de développement départementaux,

indispensables à éclairer les travaux au niveau des régions, furent établies avec la contribution des acteurs locaux de développement (ibid.).

Au niveau des régions, la création des conseils régionaux de développement, en 1964, facilita la concertation et le dialogue entre les représentants des services publics et parapublics et ceux des principales forces économiques et sociales du pays autour des problèmes concernant le développement de leur région. Pour ce faire, quatre commissions de planification furent créées et mises en opération. Il s'agit de la Commission de la production, de la Commission de l'infrastructure, de la Commission des affaires sociales et de la Commission de synthèse (ibid.). L'étape ou la phase de planification du développement proprement dite fut essentiellement centralisée. Elle se déroula uniquement au niveau fédéral. À ce niveau de planification du développement, neuf commissions furent créées. Il s'agit nommément des «*commission N°1 : Synthèse et Économie générale, commission N°2 : Finances et Crédits, commission N°3 : Structures, commission N°4 : Enseignement – Formation – Emploi, commission N°5 : Économie rurale, commission N°6 : Industrie – Énergie – Mines – Artisanat, commission N°7 : Commerce – Services – Tourisme, commission N°8 : Transport et Communication – Urbanisme et Habitat – Bâtiments, commission N°9 : Santé et Affaires sociales*» (ibid., 36).

Ces organes de planification du développement furent présidés par des ministres sectoriellement compétents et comprirent comme membres des maires, des membres des assemblées consulaires, des représentants des groupements professionnels, des coopératives, des missions, des syndicats ouvriers, des fonctionnaires et des experts représentant la puissance publique (ibid.). Les résultats des commissions de planification du développement représentèrent la synthèse des contributions et des expériences des

acteurs de développement et des décideurs publics. Cette synthèse des travaux fut le projet de Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun. Ce projet fut soumis au Conseil national du Plan, organe consultatif comprenant des représentants de toutes les couches de la population avant sa transmission à l'Assemblée fédérale pour examen final et adoption (ibid.).

Une appréciation de l'organisation, de la démarche et des étapes d'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun permet de noter des améliorations notoires dans le processus d'élaboration des plans de développement dans ce pays. Ces améliorations sont, entre autres l'officialisation du dialogue entre les acteurs de développement et de la planification du développement à tous les paliers de l'organisation territoriale, la démarche mixte et combinée *Top-Down et Bottom-Up*, la déconcentration du processus de planification du développement et l'allègement de la centralisation du système de planification de ce pays. Ces améliorations du processus d'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun ont particularisé le système de planification du développement de ce pays.

4.2.2 La régionalisation, le dialogue entre les acteurs de développement, l'objectivité et le réalisme pendant l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

Le processus d'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social fut itératif et interactif. L'organisation «*des navettes répétées entre l'échelon régional et l'échelon national facilita la prise en compte aussi large que possible des besoins et des aspirations de chaque Région*» (ibid., 36). Sur la base des cadrages

qu'avait définis le gouvernement dans sa circulaire N°2/CAB/PRF du 26 janvier 1965, les Commissions régionales de planification étudièrent les perspectives de développement à long terme de leur région et identifièrent des objectifs possibles à atteindre au terme de la période couverte par ce Plan de développement et des projets régionaux et locaux prioritaires. Ces études prospectives régionales apportèrent des propositions concrètes à examiner par les membres des Commissions nationales de planification. L'examen des propositions se faisait sur la base :

- ✓ Des hypothèses techniques des services centraux des administrations publiques;
- ✓ Des contraintes financières (équilibre budgétaire), économiques et techniques (priorité aux investissements productifs pendant l'affectation des ressources et spécialisation des productions régionales en fonction des potentialités naturelles etc.), humaines (formation des cadres chargés de l'exécution des projets de développement) et politiques (assurance d'un développement harmonieux et équilibré du pays et des différentes régions) (ibid.).

À la fin des travaux des Commissions nationales de planification, certains objectifs proposés par les régions furent révisés et les propositions de quotas de financement par secteur et par région furent arrêtées. Ce travail marqua la fin de la première macrophase de régionalisation de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

Dans le souci de préserver l'objectivité du Plan de développement et de rendre opérationnel et efficace cet outil de gestion du développement national, le dialogue resta ouvert avec les acteurs régionaux au cours de la seconde macrophase. Cette grande

phase permit aux Commissions nationales de planification de considérer toutes les propositions régionales, d'arrêter les programmes et les projets régionaux, ainsi que l'échéancier d'exécution à inscrire au Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du pays tout en explorant les sources potentielles de financement des actions de développement aux niveaux régional et local (ibid., 37). Pour les responsables de la planification du développement au Cameroun, les interventions successives des Commissions régionales apportèrent la garantie que les programmes régionaux de développement n'étaient pas une simple déconcentration de l'élaboration du Deuxième Plan national de développement, mais plutôt l'expression véritable des aspirations et des possibilités locales, harmonisées avec les contraintes nationales (ibid.). Ainsi, les objectifs et les actions régionales et locales de développement furent en cohérence avec les politiques nationales selon ce que semblaient affirmer les autorités centrales de ce pays.

4.3 L'approche, la démarche, les principes et les outils de planification au cours de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

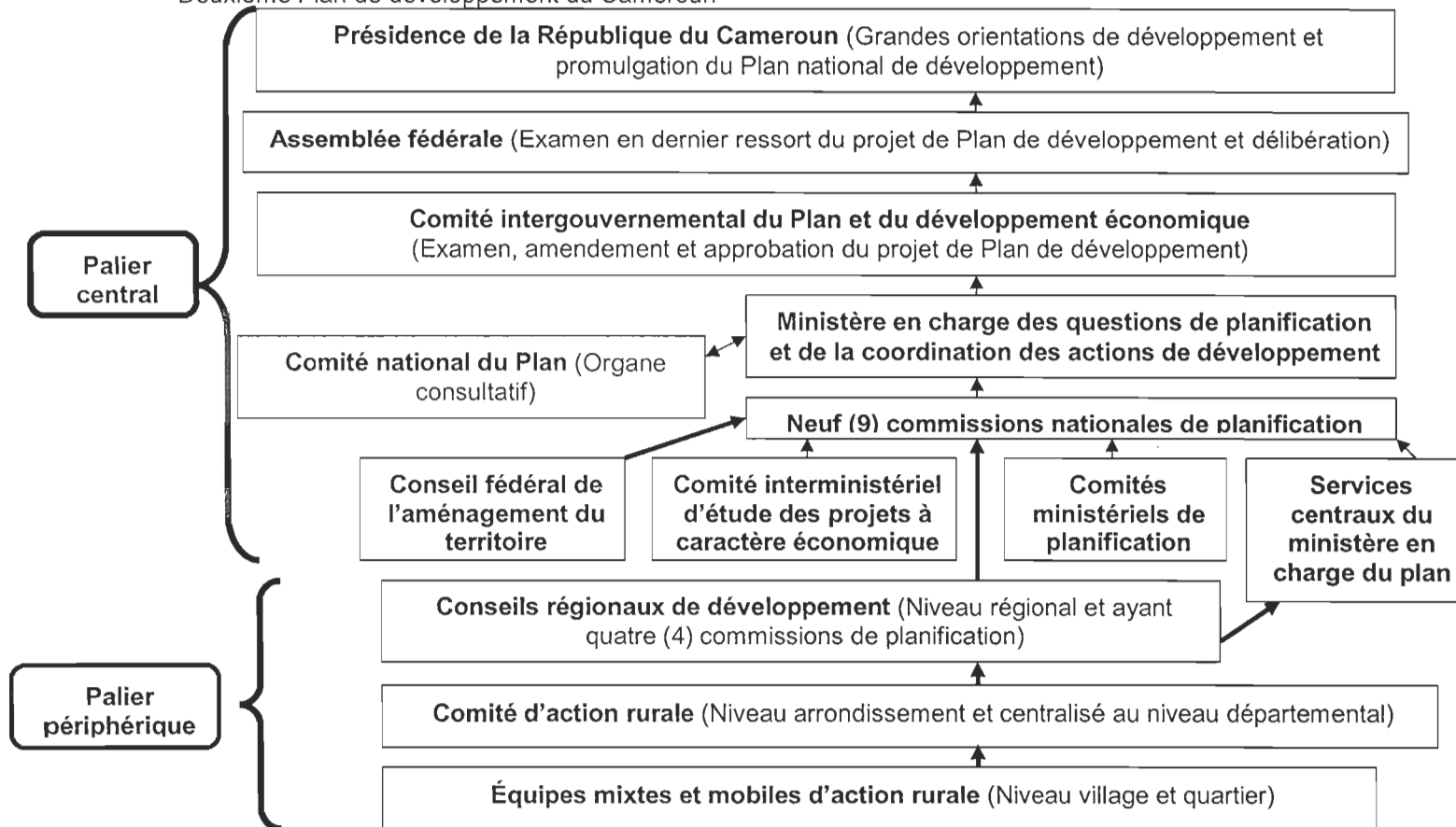
Le plus grand défi méthodologique de l'élaboration de ce Plan de développement fut de faire de celui-ci le reflet de la réalité économique, sociale et culturelle du pays (ibid.). C'est ainsi que les principes de régionalisation et de démocratie sous-tendirent l'élaboration de ce Plan. Cette manière de procéder permit l'ouverture du système de planification camerounais à tous les acteurs de développement à l'échelle nationale et aux échelons régional et local et constitua *«un facteur favorable à une exécution conforme des prévisions»* (ibid.). L'utilisation en amont du processus de planification des informations

statistiques, des résultats des enquêtes et des études économiques, sociales, culturelles et sectorielles réalisées et des outils techniques de planification du développement améliora la qualité informationnelle et technique de ce Plan de développement national (ibid.). Les résultats de ces études et de ces enquêtes permirent aux planificateurs d'établir des hypothèses de croissance afin de vérifier si l'objectif global de doubler le revenu individuel en 20 ans fixé par le gouvernement en 1960 pouvait être atteint et à quelles conditions (ibid., 38). La cohérence entre les objectifs globaux, les objectifs spécifiques, les programmes, les projets de développement, les ressources à mobiliser et les moyens envisagés fut analysée et harmonisée avec le concours des experts du ministère en charge du Plan. Cette dernière étape technique préparatoire fut importante pour envisager une bonne exécution du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

Il faut relever aussi que l'originalité technique de ce Plan de développement résida dans les mécanismes d'identification, de priorisation et de choix des projets de développement. Pour les autorités camerounaises, ce *«Plan a fait l'objet d'une approche très concrète, à partir de projets précis présentés soit par les services techniques centraux, soit par les régions, soit par les investisseurs privés»* (ibid., 38). Ces projets furent étudiés préalablement et présentèrent *«des probabilités raisonnables de financement»* avant leur inscription au Plan de développement (ibid., 39). La variété et les critères objectifs de sélection et de choix des sources de financement des actions de développement retenues furent également l'un des apports méthodologiques constructifs au cours de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du pays, dans la mesure où la crédibilité d'un plan de développement se mesure aussi par son taux d'exécution physicofinancier.

Selon nous et par rapport à l'organisation de l'élaboration très centralisée du Premier Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, l'innovation organisationnelle fut la spécificité du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social. Pour l'élaboration de ce Plan de développement, les acteurs de développement ou les représentants des acteurs de développement furent sollicités à partir des trois paliers de l'organisation territoriale. Notre analyse a abouti au regroupement de ces trois paliers en deux grandes catégories, à savoir le palier périphérique et le palier central. Le schéma présenté ci-dessous représente les différents paliers et les organes de planification du développement ayant contribué activement à l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

Schéma N°5 : Les paliers de territoire sollicités et les organes de planification ayant contribué au cours de l'élaboration du Deuxième Plan de développement du Cameroun



Source : Informations : Deuxième Plan de développement économique et social du Cameroun 1966 à 1971.
Analyse et conception du schéma : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR 2007.

L'analyse des missions et des attributions des différents organes centraux et périphériques et de leur fonctionnement permet d'affirmer que les organes de planification du niveau périphérique étaient des structures de proposition et de consultation et non de prise de décision. Les organes décisionnels furent localisés au niveau central. Parmi ces organes centraux, la présidence de la République, l'Assemblée fédérale, le Comité intergouvernemental du plan et du développement, les départements ministériels et le ministère en charge du Plan. Ces organes furent techniquement et administrativement incontournables.

En bref, les améliorations méthodologiques furent réelles, appréciables et spécifiques à l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun. En effet, les outils techniques et macroéconomiques tels que les prévisions, les informations statistiques et démographiques (comptes économiques et enquêtes démographiques), les études économiques (enquêtes agroéconomiques, enquêtes sur la commercialisation, enquête sur l'emploi et le recensement industriel, étude générale sur l'électrification et le rapport industrialisation), les informations sociales (rapport provisoire sur le plan santé) et l'état du développement de l'ex-Cameroun occidental (rapport du Stanford Institute of Research sur le développement du Cameroun Occidental) bonifièrent le plateau technique et la méthodologie. Malgré le rôle consultatif des organes de planification de la périphérie, les acteurs régionaux et locaux de développement furent impliqués, leurs besoins recensés et leurs aspirations collectées par les membres des équipes mixtes et mobiles. Ces besoins et ces aspirations furent appréciés au niveau régional avant leur transmission pour examen aux membres des organes centraux de planification. De la présentation du processus, de la démarche de la planification et du fonctionnement du système de planification au Cameroun au cours de l'élaboration du

Deuxième Plan quinquennal de développement du Cameroun, il ressort que la planification du développement au Cameroun était de type concerté.

Il serait intéressant d'apprécier le dialogue et la concertation entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux de développement dans un environnement national dominé par une insécurité intérieure grandissante, une unité nationale précaire et fragile, une administration publique jeune et inexpérimentée, une absence de lien de confiance entre l'administration et les administrés et une administration très centralisée et bureaucratique.

4.4 Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

À partir de l'analyse des informations contenues dans le Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, il a été possible de retracer quelques forces et faiblesses du processus d'élaboration de ce Plan de développement.

En ce qui concerne les forces, nous pouvons noter des améliorations techniques avec comme corollaire la volonté politique d'instaurer le dialogue, le principe de participation et une démarche méthodologique conséquente, une organisation appropriée et une gestion de proximité au cours du processus d'élaboration de ce Plan de développement. L'harmonisation, la cohérence, la synergie et la reconsidération, à travers le Plan de développement, des actions de planification spatiale (encore appelée l'aménagement du territoire et la planification du développement socio-économique) fut l'une des innovations techniques de l'élaboration du second plan de développement. L'aménagement du territoire contribua à la promotion d'un développement harmonieux et équilibré du pays, à

la redistribution équitable des ressources nationales disponibles et au choix des investissements structurants.

Dans le registre des faiblesses, notons particulièrement :

- ❑ la non-maîtrise du processus technique de planification du développement par des cadres camerounais après l'africanisation de la fonction publique ;
- ❑ l'insuffisance qualitative et quantitative des experts chargés de conduire le processus de planification et de la gestion du système de planification du pays ;
- ❑ les faibles implication et adhésion des acteurs de développement de la périphérie et particulièrement des populations dues à l'insécurité et au manque de culture de planification ;
- ❑ la prépondérance de l'utilisation des outils macroéconomiques au cours du processus de planification du développement ;
- ❑ la centralisation du système de l'organisation administrative et territoriale du Cameroun et la concentration du pouvoir décisionnel uniquement dans certains organes centraux de planification du développement ;
- ❑ la forte implication des autorités administratives et des responsables locaux du parti politique au pouvoir ;
- ❑ la faible culture de gestion des projets de développement dans les administrations publiques et l'insuffisance qualitative et quantitative des experts nationaux en étude et en management de programmes et projets de développement ;
- ❑ l'absence de synergie et de coordination administrative entre certaines administrations publiques au cours de l'élaboration et de l'exécution du

Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun ;

- l'absence de dispositifs et de mécanismes du suivi et de l'évaluation des programmes et des projets de développement ;
- la grande dépendance du financement de l'exécution de ce Plan de développement par rapport aux sources extérieures et le caractère extraverti de l'économie camerounaise, qui furent des freins à la promotion du développement endogène et local au cours de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

De toutes ces analyses, il ressort que les améliorations de la méthodologie de planification et du système de planification du Cameroun furent tangibles. Cependant, le climat politique et social ne se prêta pas à l'instauration d'un dialogue franc et d'une concertation constructive entre les acteurs de développement dans les organes de planification du développement, en général, et ceux du niveau périphérique en particulier. La complexité technique du processus de planification du développement, la non-appropriation de la méthodologie de planification et l'organisation centralisée du système de planification du développement du Cameroun, à l'image de son organisation administrative et territoriale, constituèrent aussi des contraintes majeures au cours de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du pays. Ce plan fut alors un outil de pérennisation de la puissance publique et de domination du palier central sur le palier périphérique.

5 L'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

L'application des dispositifs de ce Plan de développement s'étala de 1971 à 1976. À l'aube de l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, le chef de l'État de ce pays prit un engagement politique important, celui de faire de l'élaboration de ce Plan de développement un laboratoire de démocratie et de participation de tous les acteurs de développement à l'édification d'une nation forte et prospère. Ce Plan de développement s'inscrit dans le souci de poursuivre «*la consolidation de l'unité nationale*», d'impulser une vision commune et des initiatives collectives de développement aux niveaux national, régional et local, d'instaurer une «*solidarité vécue et collective dans l'accomplissement d'un destin commun*». L'affirmation de notre identité et de notre personnalité ne s'obtiendra qu'à travers l'édification de la démocratie, le dialogue et la participation au sein de tous les organes de planification des acteurs de développement au cours du processus d'élaboration des Plans de développement (S.E.El Hadj Ahmadou Ahidjo, 1971⁵). Cette prise de position du président de la République de ce pays donna des directives précises à respecter au cours de l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement et clarifia le type d'environnement à préserver dans les organes de planification du développement. Ceci nous amène à croire que l'absence de démocratie, le dialogue factice et les faibles participation et adhésion des acteurs de développement furent des carences méthodologiques relevées au cours de l'élaboration du plan de développement précédent.

⁵ S.E.El Hadj Ahmadou Ahidjo, discours de présentation de projet du Troisième Plan Quinquennal de développement Économique et Social du Cameroun à l'Assemblée nationale le 11 août 1971. Extrait du Troisième Plan Quinquennal de développement Économique et Social du Cameroun (1971-1976).

Selon les autorités administratives, ces insuffisances devraient être impérativement surmontées au cours de l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

5.1 La participation des acteurs de développement et l'amélioration du cadre de vie : objectifs du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

Après l'élaboration et l'exécution du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun, les autorités politiques et administratives du Cameroun furent conscientes que le dialogue et la participation seraient essentiels au succès de la politique de développement du pays. À ce propos, elles affirmèrent: « [qu'] *il n'y a pas de progrès rapide sans volonté de progrès, sans la participation effective de tout le peuple et de chaque citoyen à l'effort national de progrès* ». Dans son élaboration et dans son application, ce Plan de développement, fut éclairé par «*une philosophie fondamentale et humaniste du développement*» (MINPAT, 1971). Cette vision de développement national permettant à la personne d'être la préoccupation majeure de toute action de développement constitua la première étape significative de la démarcation de l'économie de ce pays encore «*prisonnière des séquelles de l'économie de traite qui ne facilitait pas son développement*» (ibid.). L'appropriation du développement du pays par la base et par tous les acteurs de développement s'avéra alors salutaire. Cette nouvelle vision de développement exigea la refonte de la démarche méthodologique, particulièrement celle de la procédure, afin d'impliquer et de responsabiliser davantage les populations et les autres acteurs de développement.

5.2 L'approche humaniste et populationnelle pendant l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

L'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun fut pour les décideurs centraux du pays l'occasion de consolider et de parfaire le dialogue dans la gestion de la vie nationale. Ce Plan de développement devait instaurer réellement le dialogue dans la gestion des politiques publiques et des actions de développement du pays. C'est ainsi que ce Plan fut réalisé *«conformément à l'essence de nos institutions, à notre souci fondamental de démocratie, c'est-à-dire de participation et de dialogue : dialogue entre l'administration centrale et l'administration régionale, dialogue entre l'administration et toutes les couches de la population»* (ibid.). Il est frappant de constater que toutes les catégories des acteurs de développement et les couches sociales de la population furent concernées par le dialogue et la concertation au cours des opérations de planification du développement. Ceci constitua une avancée méthodologique significative et, sur cette base, nous pouvons relever que l'approche populationnelle axée sur la responsabilisation collective fut celle qui avait été adoptée par les autorités politiques et administratives camerounaises au cours de l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du pays. C'est dans cette logique que ce document d'éclairage et de pilotage du développement du Cameroun ne fut :

pas seulement le travail des experts, le produit de la cogitation des seuls initiés aux techniques les plus évoluées de l'économétrie. Il était au contraire l'œuvre de tous les Camerounais. Dans les commissions horizontales et verticales comme dans les comités régionaux et départementaux de développement, les Camerounais ont apporté leur contribution pour dégager, d'une manière démocratique, les aspirations nationales et déterminer les moyens de les satisfaire. (ibid.)

5.2.1 La procédure d'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

La procédure d'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social renforça la vocation territoriale de la planification du développement socio-économique au Cameroun et la régionalisation du développement du pays. Le caractère fondamental d'œuvre collective et démocratique permit de confectionner un Plan de développement dont les opérations de développement furent conformes aux orientations nationales, *«étudiées et proposées par les collectivités locales et pour lesquelles l'intervention de l'État [ne fut] qu'un complément à l'effort fourni par la population, en espèce ou sous forme d'investissement humain»* (ibid.). Cette procédure d'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement du Cameroun s'appuya sur la démarche mixte (Top-Down et Bottom-Up) et garantissait aussi le caractère réaliste des objectifs retenus et la priorisation pragmatique des opérations stratégiques relevant du secteur public (ibid.).

5.3 Les caractéristiques du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

La méthodologie d'élaboration de ce Plan de développement fit siens les atouts conceptuels utilisés lors de l'édification du Deuxième Plan quinquennal de développement du Cameroun. En plus des caractéristiques propres qui firent les forces du Plan de développement précédent, relevons comme spécificités complémentaires du Troisième Plan de développement :

- la combinaison des approches territoriale et sectorielle au cours de l'identification des programmes et des projets de développement et de l'affectation des ressources aux paliers régionaux et locaux qui améliora la visibilité technique, la justice sociale et l'équité dans les initiatives de développement ;
- les approches humaniste et populationnelle qui mirent les conditions humaines et la personne, ses préoccupations et ses aspirations au centre de toutes les initiatives de développement ;
- la procédure réaliste, objective et pragmatique adoptée au cours de la procédure d'élaboration de ce Plan de développement ;
- la large sollicitation des sources de financement public et la contribution effective des communes et d'autres sources périphériques relevant du secteur privé (entreprises, ménages et institutions administratives de droit privé), des organismes publics, des subventions extérieures, des emprunts extérieurs et des emprunts extérieurs des organismes publics (ibid.) ;
- le financement sectoriel des opérations de développement conformément aux orientations et aux objectifs globaux de développement du pays à savoir : industrie, mines et énergie : 25,1% des investissements totaux ; secteur social (santé, enseignement, jeunesse et sports, information, habitat rural et urbain, urbanisme) : 22% des investissements totaux ; Infrastructures (ports, routes et ponts, chemins de fer, aéronautique, météo, postes et télécommunications) : 20,5% des investissements totaux ; commerce, transport privé et services : 15,1% des investissements totaux ; économie rurale : 9,2% des investissements totaux (ibid.).

Ce plan de développement se particularisa par des efforts de développement orientés vers l'industrialisation du pays, la santé publique, l'éducation et la formation des masses, le logement social, l'amélioration des infrastructures et la modernisation du monde rural (ibid.).

5.4 Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun

Force est de constater que le Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun incuba les forces et les faiblesses du Deuxième Plan de développement.

Comme forces supplémentaires et originales par rapport au Plan de développement précédent, évoquons la réforme des missions et l'adaptation des organes de planification du développement au niveau périphérique avec la création des comités de développement régionaux et départementaux en lieu et place des conseils régionaux de développement. Cette amélioration organisationnelle visait à rapprocher les acteurs de développement de la périphérie, à favoriser la dialogue et la concertation entre eux d'abord et ensuite avec les décideurs centraux, à créer des liens de confiance entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux de développement et à susciter une grande adhésion et une importante fédération des énergies et des ressources autour de ce Plan de développement. Cette réforme organisationnelle fut une étape non négligeable vers l'appropriation du développement des collectivités régionales et locales par les populations et les autres intervenants des différents paliers du territoire national.

Sur le plan purement technique, «*l'élaboration des hypothèses de croissance reposant sur le choix de l'année de base, sur le choix du ou des objectifs [et sur] l'application d'un modèle adapté aux objectifs d'une part et aux structures de l'économie considérée d'autre part*» permit aux planificateurs d'établir des perspectives de croissance pour 1975/1976 à partir de l'année de base de projection 1967/1968. Ensuite, ceux-ci ont appliqué un modèle de croissance dont les hypothèses furent calculées à partir de deux démarches différentes : l'une, globale, au début des travaux d'élaboration du Plan de développement, et l'autre, analytique, réalisée à la fin des travaux des commissions sectorielles. Les résultats des deux démarches furent identiques (MINPAT, 1971 : 63).

Au sujet de la première méthode, on peut exprimer que celle-ci fut essentiellement mathématique et comptable dans la mesure où elle privilégia, comme objectif final, l'amélioration du taux de croissance du produit intérieur brut par tête qui se chiffra à 3,5% en année de base. Ce modèle se focalisa sur un seul facteur de production, en l'occurrence : le capital. Mais il fut aussi reconnu que la croissance du produit intérieur brut était fonction de la qualité des investissements réalisés. Également, pour prendre en compte le facteur main-d'œuvre, les autorités camerounaises firent appel à la main-d'œuvre étrangère, ceci par le biais de la coopération et l'assistance techniques, dans le but de pallier la qualité et la quantité insuffisantes de la main-d'œuvre nationale indispensable à la bonne exécution de ce Plan quinquennal de développement (ibid., 64).

Ce modèle permit :

- d'avoir une image de la situation économique camerounaise en 1975/1976 et de faire la projection pour 1980/1981 ;

- de préciser les moyens à mettre en œuvre (*volume des investissements, taux de pression fiscale, etc....*) et de déterminer les conséquences sur les autres grandeurs économiques (*épargne, consommation, équilibre des transferts de capitaux entre agents, etc....*). (ibid., 65)

Les coefficients de structure (encore appelés paramètres spécifiques à l'économie camerounaise) furent sollicités pendant l'application de ce modèle. Ces paramètres furent «tirés de l'étude de la série des comptes économiques ou des travaux statistiques. Ce modèle fut calculé en francs constants, c'est-à-dire excluant toute variation du niveau général des prix» (ibid.). Les différents coefficients de structures ou de paramètres qui furent utilisés par les planificateurs camerounais au cours de l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social sont présentés ci-dessous.

Tableau N°3 : Les différents coefficients de structures ou de paramètres utilisés par les planificateurs camerounais au cours de l'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social et leur utilité

Numéro d'ordre	Désignation du paramètre	Utilité en planification du développement
1	Coefficient marginal de capital	Il est considéré comme le paramètre de base en planification nationale de développement. Ce paramètre permet de calculer le montant des investissements nécessaires pour obtenir la croissance désirée. C'est le rapport k , entre la variation de l'investissement et la variation de la production qui en résulte. K est appelé coefficient marginal de capital, g le taux de croissance de l'économie, j le taux d'investissement. Alors, $j = k \times g$ (ibid.).
2	L'autoconsommation	Pour les spécialistes camerounais de la planification, ce paramètre constitua un secteur particulier pour lequel les informations disponibles furent peu fiables et dont les effets d'entraînement furent également restreints (ibid., 66).
3	Dépenses de l'administration	Le taux de croissance des dépenses de fonctionnement des administrations avait comme composantes : <ul style="list-style-type: none"> ✓ les traitements et salaires ; ✓ les charges récurrentes des administrations; ✓ les taux de ces deux composantes

Numéro d'ordre	Désignation du paramètre	Utilité en planification du développement
		correspondirent à la politique budgétaire en vigueur (ibid.).
4	Balance commerciale	La balance commerciale permet de mesurer et de comparer les importations et les exportations. Le développement des exportations fut souhaitable afin de juguler les effets de l'importation des biens d'équipement (ibid., 67).
5	Taux de pression fiscale	Le maintien à un niveau raisonnable et acceptable du taux de fiscalité rendit attractif le Cameroun et fut un incitatif pour les investisseurs étrangers. Le pays draina les investissements directs de l'étranger (ibid.).

Source : Informations extraites du MINPAT, *Ce qu'il faut savoir du III^{ème} Plan*.
Conception du tableau : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR 2007.

Ce tableau montre que la méthodologie d'élaboration du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun avait été bonifiée par rapport à celle du Plan de développement précédent. Cette bonification était surtout liée à l'utilisation des outils macroéconomiques propices à l'éclairage de la prise de décision. Mais le peu de fiabilité et l'indisponibilité des informations statistiques furent les grandes contraintes à la bonne utilisation de ce modèle très macroéconomique et mathématique. Ce modèle semblait consacrer l'approche mathématique du développement d'un pays.

La seconde méthode fut analytique. Elle eut comme finalité l'assurance de la cohérence des prévisions du Troisième Plan quinquennal de développement économique et social (ibid., 72). Au terme des travaux de planification, la mesure des incidences des différents objectifs de production retenue sur l'augmentation de la production interne brute et sur le commerce extérieur, sur la consommation des ménages et des administrations et sur les investissements fut réalisée. Dans la même optique, en s'appuyant sur des projets précis, faisables techniquement et financièrement et viables, on a pu vérifier que les différents

objectifs adoptés étaient réalisables et que les contraintes humaines et culturelles ont été éliminées; ceci représenta une des étapes cruciales du processus d'élaboration de ce Plan de développement (ibid.).

En dépit de cette volonté politique et des initiatives heureuses des autorités politiques et administratives, mentionnons, qu'en plus des carences méthodologiques et techniques relevées au cours de l'élaboration du Deuxième Plan quinquennal de développement économique et social du pays, le renforcement du pouvoir central réduisit les marges de manœuvre des organes de planification de la périphérie, ce qui eut pour conséquence directe la rétention des informations techniques et stratégiques au niveau central. Cette mesure centralisatrice freina la participation effective des acteurs de développement. D'où la sempiternelle question de savoir si, dans un système monolithique très centralisé dans lequel prédominait une pseudo-démocratie, l'instauration du dialogue dans le système de planification et de la participation effective des acteurs de développement à la gestion des politiques et des actions de développement était possible et faisable ? En nous fondant sur la littérature spécialisée concernant les questions de démocratie, de droit de la personne, de justice sociale, de représentativité sociale, de négociation sociale et des modalités du choix des représentants des acteurs de développement dans les systèmes démocratiques, notre réponse est négative.

6 La méthodologie d'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

La finalité du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel de ce pays, qui couvrit la période allant de 1976 à 1981, fut la promotion du

progrès et le plein épanouissement de tous les Camerounais (MINEPLAN, 1976). Le souhait des décideurs camerounais fut que le développement du pays devrait être authentiquement camerounais «*en plongeant ses racines dans le terroir national*», le reflet des réalités du pays et l'image des aspirations profondes des populations (ibid.). La construction d'un Cameroun nouveau et rayonnant sur le plan international commanda l'usage de la planification du développement. Cette discipline fut considérée comme une nécessité dans un contexte de pénurie de ressources financières et techniques tel que celui de la jeune nation camerounaise. Cette science fut le seul moyen d'utiliser rationnellement les moyens disponibles en tenant compte de la situation socio-économique de ce pays (ibid.). Au regard du contexte socio-économique du Cameroun au cours de l'élaboration de ce Plan de développement, la planification du développement eut comme piliers méthodologiques les quatre principes suivants : «*le libéralisme planifié, le développement autocentré, la justice sociale et l'équilibre*» (ibid.).

Le libéralisme planifié confirma la place centrale du secteur privé dans les initiatives de développement économique et consacra son rôle de moteur de développement de la nation, ceci sous la supervision et le contrôle de l'État garant de l'intérêt général et de la justice sociale, responsable de la mobilisation, de la coordination et de l'orientation des efforts pour le progrès individuel et collectif (ibid.).

Le développement autocentré fut défini au Cameroun comme «*le développement du peuple par le peuple*» et répondit à la nécessité de mobiliser toutes les ressources et toutes les énergies nationales en vue du développement authentique du pays (ibid.).

La justice sociale visa à instaurer l'équité et l'égalité dans l'accès aux ressources nationales, une juste répartition des équipements socio-économiques de base et des

infrastructures de développement et une redistribution équitable des fruits de la croissance entre les différentes couches de la population et des catégories sociales (ibid.).

Le principe d'équilibre se justifia par la variété et par la diversité présentes au Cameroun. La recherche de l'équilibre entre les différents secteurs d'activités, entre le milieu urbain et le milieu rural et entre les générations atténua *«les inégalités naturelles, historiques ou sociales»*, d'une part, et, d'autre part, permit de mieux répartir *«les fruits de la croissance économique entre les différentes catégories sociales»* (ibid.).

La prise en compte et l'application de ces principes de développement exigèrent une approche de planification du développement spécifique et une démarche méthodologique adéquate.

6.1 La combinaison des approches de développement pendant l'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

La démarche d'élaboration de ce Plan de développement s'inscrit dans la logique des plans de développement précédents et par conséquent elle s'avéra mixte, c'est-à-dire *Top-Down et Bottom-Up*. Par contre, l'approche fut combinatoire et sembla plus complexe à cause de la considération des principes de libéralisme planifié, de développement autocentré, de justice sociale et d'équilibre. Cette combinaison des approches humaniste, territoriale, sectorielle, endogène et intégrée fut une avancée notable de la méthodologie d'élaboration des plans de développement au Cameroun. La conception du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel de ce pays fut alors une singularité méthodologique. La création d'un cadre institutionnel, appelé "*Comités de*

développement” par le décret n° 77/89 du 24 mars 1977 portant création des comités de développement, visa à dynamiser et à mobiliser toutes les énergies nationales et à instaurer le dialogue dans les organes de planification dans les différents paliers du territoire (quartier, village, arrondissement, département, province et au national). Les comités de développement étaient des organes de planification de proximité ayant pour finalité le regroupement de toutes les bonnes volontés, sans exclusion, pour une coopération et pour une collaboration nationales et internationales bien comprises et saines nécessaires à la réussite de la méthodologie d'élaboration de ce Plan de développement (ibid.). En bref, les décideurs publics du Cameroun plaidèrent pour une participation volontaire et sans exclusion des acteurs nationaux et internationaux au processus d'élaboration de ce Plan de développement. Cette démarche participative, collective et consensuelle, appuyée par une approche combinatoire (humaniste, territoriale, sectorielle, endogène et intégrée), si elle avait été bien menée, aurait pu être l'un des moyens d'offrir aux différentes couches de la population des opportunités d'améliorer la qualité de leur vie et d'orienter les décideurs publics et privés et des représentants des institutions de coopération internationale vers les choix pertinents des actions de développement économique, social et culturel. Le Quatrième Plan quinquennal de développement du Cameroun consacra l'approche endogène du développement de ce pays. Toutefois, cette approche fut illuminée par les principes de «*démocratie gouvernante*» qui fut perçue par les autorités politiques de Yaoundé comme étant «*la responsabilité des gouvernants face aux gouvernés*», l'instauration du libéralisme planifié, la promotion du développement autocentré, ainsi que de la justice sociale et l'application des mesures garantissant l'équilibre sectoriel dans le but d'harmoniser le développement national.

6.2 Les caractéristiques supplémentaires de la méthodologie d'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel

En plus des caractéristiques du Troisième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun, ce Plan de développement recentra l'utilité et l'importance de la planification du développement comme instrument d'éclairage, de promotion et de gestion du développement du pays. La reconsidération de la dimension culturelle, au même titre que les dimensions économique et sociale, fut l'une des grandes innovations politiques, méthodologiques et techniques. D'où la nouvelle formulation de l'appellation en vue d'introduire la dimension culturelle dans la désignation des Plans de développement au Cameroun.

De manière spécifique, la méthodologie d'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun se distingua par :

- les moyens institutionnels, revus et renforcés, afin de rendre plus efficace le processus d'élaboration de ce Plan de développement ;
- l'approche sectorielle permettant de déterminer les objectifs sectoriels et de hiérarchiser les programmes et les projets prioritaires de chaque secteur d'activité aux différentes sphères du territoire national ;
- l'identification des secteurs prioritaires tels que le secteur rural, le secteur éducatif, le secteur de la santé et le secteur culturel comme catalyseurs du développement de la nation ;
- la référence aux études sectorielles territorialisées et à l'état réel des infrastructures et des équipements, qui permet d'avoir une bonne connaissance de l'état de développement des différentes localités administratives et de

parfaire la répartition territoriale des équipements, des infrastructures socio-économiques de base et des investissements publics structurants ;

- l'approche projet, qui facilita l'organisation technique et l'articulation du Plan de développement autour de «*programmes spécifiques par grand produit*». Cette organisation méthodologique perfectionna la répartition dans les différentes zones d'opération de l'ensemble des fonctions nécessaires au développement ;
- l'approche intégrée et concertée au cours de l'élaboration et de l'exécution du Plan de développement, laquelle bonifia le système de planification camerounais. En facilitant la mise en œuvre d'opérations intégrées et régionalisées et en adaptant les actions de développement aux conditions propres des différents secteurs et territoires. En imposant la formation des acteurs de développement et des masses. En diffusant les informations et les techniques modernes de production. En responsabilisant les acteurs régionaux et locaux. En satisfaisant les besoins de consommation nationale. En améliorant la qualité de vie des populations. En assurant le ravitaillement des pays voisins en denrées de premières nécessités et en accroissant leurs revenus (ibid.) ;
- la décentralisation industrielle fut l'option choisie comme levier de promotion du développement équilibré. Dans cette perspective, le Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel fut l'outil ayant imprimé des mutations profondes dans l'économie du pays. La préservation de l'environnement avait été considérée au cours de l'identification et du choix des projets de développement. cette approche permettait d'entrevoir,

théoriquement, une exploitation rationnelle et une transformation responsable des ressources naturelles.

Le Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun fut souple et dut être périodiquement adapté à la conjoncture économique et aux réalités sociales et culturelles du pays. (Ibid.).

6.3 Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

Les atouts et les tares de l'élaboration du Quatrième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun se recrutèrent dans le domaine technique et dans le champ politique.

En ce qui concerne les forces, relevons que la volonté politique de faire de l'élaboration et de l'exécution du Plan de développement une œuvre de proximité et à vocation populaire fut toujours à l'ordre du jour. L'utilisation des outils de répartition des interventions de l'État et de la hiérarchisation des priorités régionales et locales sembla être un véritable perfectionnement méthodologique. Cependant, dans le registre des handicaps, la traduction de cette volonté politique et des engagements des autorités centrales se heurta dans les faits à plusieurs obstacles, dont les plus significatifs furent, selon notre analyse :

- ✓ la qualité et la quantité insuffisantes des planificateurs de développement ;
- ✓ l'utilisation exclusive des outils macroéconomiques durant le processus de planification ;
- ✓ le climat d'insécurité publique et politique ;

- ✓ le manque de lien de confiance entre l'administration publique et les autres acteurs de développement et les rôles de pourvoyeur d'informations et de structures de consultation qui furent affectés aux organes déconcentrés du système de planification camerounais.

Et, de par la nature du régime politique qui exista dans ce pays, la traduction méthodologique de la participation volontaire sans exclusion des acteurs de développement, de la concertation, du dialogue, de la responsabilisation des acteurs de développement, de l'appropriation du développement par les communautés locales, de la promotion du développement endogène et de l'application du principe de la «*démocratie gouvernante*» au cours du processus de planification du développement, releva des missions techniquement impossibles pour les planificateurs de développement camerounais. Surtout dans un contexte où l'administration *manu militari* du territoire fut le mode de gestion administrative des structures publiques relevant du secteur de souveraineté et des services déconcentrés de certaines administrations publiques de ce pays. Bien qu'ayant contribué sensiblement au développement du pays, le Quatrième Plan quinquennal de développement économique et social, resta un vecteur de la puissance publique.

7 Les objectifs de développement spécifiques du Cinquième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

La plus haute autorité politique et exécutive du Cameroun justifia l'élaboration du Cinquième Plan de développement économique, social et culturel du Cameroun de la manière suivante :

En effet, élaborer une politique de développement qui embrasse tous les aspects de la vie nationale, c'est poser la nécessité d'agir dans le cadre d'une coordination globale pour organiser le soutien mutuel entre tous les secteurs, affecter les ressources, déployer les moyens en fonction des objectifs fixés et, finalement, ajuster ces objectifs selon les capacités disponibles. L'instrument d'une telle coordination réside dans la planification (Amadou Ahidjo, 4 novembre 1981 : MINEP, 1981).

Cette clarification du rôle et de l'importance de la planification dans la gestion de la vie nationale et de l'édification d'un pays dynamique, équilibré et développé, expose aussi l'une des carences de l'élaboration et de la mise en route des Plans de développement précédents. Il s'agit de l'absence d'une culture de planification et du manque de coordination globale, de synergie et de complémentarité entre les interventions des acteurs de développement en général, des administrations publiques et parapubliques et des municipalités en particulier. C'est dans le souci de corriger ce blocage administratif, culturel et technique que le chef de l'État de ce pays rappela à tous les décideurs et les intervenants des secteurs publics et privés que :

Cela implique que l'idée et la pratique de la planification s'imposent, aussi bien au niveau des administrations centrales qu'à l'échelon des collectivités locales, des organes régionaux de développement, des coopératives, des groupements professionnels, des comités d'entreprises etc.; cela implique surtout que les lignes directrices de la planification, au même titre que les objectifs et les programmes qui composent les plans, soient discutées et élaborées avec la participation active des assemblées populaires, qui sont l'expression démocratique de la nation (ibid.). Nous soulignons.

Ce message fut simple, précis, et le contenu très significatif. Il était en soi un aveu d'échec sur le plan méthodologique de l'élaboration des plans nationaux de développement précédents. À travers cet aveu d'échec, il faudrait comprendre que pour être efficace et au service du développement du Cameroun, la planification ne devra plus être l'apanage des administrations centrales et de leur processus décisionnel. Dans le même ordre d'idées, la décentralisation de toutes les structures centrales et la démocratisation des

organes de planification et des associations de développement contribueront au développement du pays. Ces mesures concernaient aussi les assemblées populaires, c'est-à-dire les associations régionales et communautaires, locales, villageoises et religieuses de développement. Les objectifs et les actions de développement de la nation devraient être des émanations de la base et s'imposer à tous. Tel était le défi méthodologique adressé aux décideurs politiques et ceux des administrations publiques et privées, aux acteurs de développement et aux planificateurs camerounais. Selon notre compréhension et notre analyse, la réalisation de ce défi impliquait la décentralisation du processus décisionnel et la flexibilité de la gestion du processus de planification du développement au Cameroun, dans le but de susciter la participation volontaire et active des partenaires régionaux et locaux. L'élaboration du Cinquième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel s'inscrit dans la continuité des plans précédents et exploita les acquis méthodologiques et les résultats techniques, économiques et sociaux de ces derniers. Toutefois, par souci d'efficacité et de performance, la reconsidération objective des actions endogènes de développement, en harmonie avec les grandes options nationales déterminées par le gouvernement et permettant d'accroître le niveau de vie du peuple camerounais, fut la directive technique à respecter par les acteurs de la planification du développement (ibid.). Toutes ces mesures gouvernementales représentèrent des conditions préalables devant mener les opérations de planification du développement vers une réussite certaine et rendre efficient le système de planification de ce pays.

Ce Plan quinquennal de développement économique, social et culturel, qui couvrit la période allant de 1981 à 1986, s'élabora dans un contexte national et international marqué à la fois par l'incertitude et par l'espoir. L'incertitude fut liée aux égoïsmes nationaux, aux

oppositions d'intérêts qu'exacerba la crise économique mondiale, au retour du protectionnisme, à la diminution constante de l'aide internationale, à la dégradation des termes de l'échange, à l'instabilité monétaire, aux tensions politiques, sociales et culturelles. Quant à l'espoir, il résulta de la prise en mains par les Camerounais de leur propre destin par l'internalisation des principes de développement autocentré et endogène (ibid.).

7.1 L'introduction de la prospective dans la méthodologie d'élaboration du Cinquième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

Le Cinquième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel jeta les prémises de la préparation de l'entrée du pays à l'an 2000. Les orientations nationales de développement furent définies en s'inspirant des préoccupations de l'an 2000 (ibid.). La prospective permit d'explorer des perspectives et des axes de développement cadrant avec les réalités probables du pays et l'évolution économique, sociale et culturelle possible de l'environnement mondial.

La démarche méthodologique préconisée par les responsables camerounais fut holistique; elle reposait sur une approche programme déclinant des plans sectoriels à long terme et s'articulant en objectifs multidimensionnels. Cette démarche s'appuya sur des variables démographiques pour la simple raison que la personne a toujours été considérée, par les politiques et les planificateurs de ce pays, comme le capital le plus précieux de la stratégie de développement équilibré du Cameroun (ibid.). La démarche et l'approche programme

axées sur l'amélioration du bien-être du développement furent sollicitées pour solutionner

les questions fondamentales et récurrentes du développement du pays telles que :

- ❑ *l'équilibre entre les villes et les campagnes ;*
- ❑ *l'amélioration du cadre de vie aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain ;*
- ❑ *le problème de l'emploi avec son aspect sous-jacent, l'adéquation formation - emploi ;*
- ❑ *la redistribution des revenus ;*
- ❑ *la gestion rationnelle de l'espace national, l'organisation et la protection de l'environnement ;*
- ❑ *enfin et surtout, les problèmes alimentaires qu'entraînerait une urbanisation rapide, se traduisant en termes d'écroulement permanent du milieu rural de ses forces vives. (ibid.)*

La réduction des écarts de développement entre les villes et les campagnes et la dualité «urbain–rural» devinrent des priorités gouvernementales au même titre que la mobilisation du capital de créativité dans le but d'éloigner d'avantage le pays des modèles de croissance et de développement extravertis (ibid.).

L'élaboration et l'exécution sans anicroche du Cinquième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun reposa sur l'adhésion et la participation volontaire et consciente de tout le peuple et, particulièrement, celles de chaque citoyen. Un cri d'alarme fut lancé par le plus haut responsable du pays pour l'instituer et pour garantir une «camerounisation» du développement de la nation. Cette «camerounisation» alla dans le sens de l'utilisation judicieuse et optimale des ressources nationales et de la maîtrise du développement du pays (ibid.). C'est d'ailleurs cette voie qui orienta la répartition sectorielle du financement de ce plan de développement ainsi qu'il suit : 23,7% des investissements totaux furent alloués au secteur de la production rurale ; 16,4% des investissements totaux furent destinés au secteur secondaire ; 21,2% du total desdits investissements furent attribués au secteur des infrastructures de communication ; 15,8% des investissements totaux furent affectés au secteur social ; 15,3% de ces

investissements totaux furent accordés au secteur de l'équipement, de l'urbanisme et de la recherche ; 7,7% des investissements totaux furent octroyés au secteur tertiaire (ibid.). Les secteurs de la production rurale, des infrastructures de communication et secondaires reçurent 61,2% du montant total des investissements destinés à l'exécution du Cinquième Plan de développement économique et social du Cameroun. Ce qui permet de déduire et d'affirmer que ces secteurs furent prioritaires dans la promotion du développement autocentré et endogène du pays et dans la stratégie d'augmentation du taux de croissance réel au moins égal à 7% par an au cours de la période d'exécution de ce Plan de développement (ibid.).

Ce document de pilotage du développement de ce pays s'illustra par la souplesse de ses programmes de développement à court, moyen et long termes. Ceci résulta du fait que les plans de développements furent *«susceptibles de révisions continues, du moins d'adaptation»*. Et *«la vision de la société [camerounaise dépassa] la programmation technocratique dans le court ou moyen terme pour se projeter jusqu'à des décennies et même des générations»* (ibid.).

Enfin, comme principe de base et exigible au cours des opérations de planification, mentionnons la participation active des citoyens. À ce propos, le président de la République Unie du Cameroun réitéra que :

[...] La philosophie de notre planification réside dans la participation active des citoyens ou de leurs représentants à l'élaboration, à l'exécution et au contrôle du plan. Ceci suppose la mobilisation d'une volonté puissante tendue vers l'accomplissement du plan, volonté qui, à elle seule constitue déjà un facteur décisif du succès. (Amadou Ahidjo, 4 novembre 1981 : MINEP, 1981)

Cette déclaration du chef de l'État et président de la République Unie du Cameroun permet, *de facto*, de questionner les conditions de participation active et citoyenne et de

mobilisation grandiose des acteurs de développement au cours de l'élaboration, de l'exécution et du contrôle d'exécution du Cinquième Plan quinquennal de développement économique et social du Cameroun.

De notre point de vue et en nous fondant :

- sur les mécanismes juridiques et opérationnels de la gestion des affaires publiques ;
- sur le régime politique en place et sur les institutions républicaines existantes ;
- sur l'insuffisance de la qualité des moyens humains et matériels, ainsi que sur la modicité de l'enveloppe budgétaire affectée à l'élaboration de ce Plan de développement ;
- et sur le peu de sollicitation des outils microéconomiques au cours des opérations de planification du développement ;

Un constat se dégage : la traduction en actes de la volonté politique exprimée dans le discours des politiques camerounaises fut un échec sur le plan méthodologique, nonobstant les progrès de développement constatés dans plusieurs secteurs de la vie nationale et surtout dans le secteur de la production rurale, des infrastructures de communication et des équipements socio-économiques de base.

8 Le libéralisme communautaire et l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

L'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun se déroula dans un contexte politique et mondial particulier. Ce Plan

de développement, dont l'horizon s'étala de 1986 à 1991, fut élaboré sous le régime du président de la République, Paul Biya. Ce second chef de l'État du Cameroun, qui accéda au pouvoir suprême le 6 novembre 1982, opta pour un développement national porté par une nouvelle philosophie économique dite de libéralisme communautaire. Son accession au pouvoir marqua l'ouverture du paysage politique du Cameroun avec l'instauration de la démocratie au sein du parti unique au pouvoir, le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC). Ce parti naquit sur les cendres de l'ex-parti unique dénommé l'Union nationale camerounaise (UNC). Cette transformation de l'UNC en RDPC eut lieu le 24 mars 1985 à Bamenda. Le 19 décembre 1990, l'adoption et la promulgation de la loi sur les associations et les partis politiques restaurèrent au Cameroun le multipartisme, la liberté d'association et la liberté d'expression suspendue depuis le 1^{er} septembre 1966 (Présidence de la République du Cameroun, 2004). Sur le plan mondial, les effets de la grande crise pétrolière des années 1970 et la détérioration des termes de l'échange se manifestèrent négativement sur le budget de l'État et amoindrirent les capacités d'intervention des structures relevant du secteur public.

De manière concrète, l'élaboration et l'exécution de ce Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun furent influencées par deux facteurs contradictoires. Le premier facteur fut le climat politique très favorable à l'instauration d'un véritable dialogue, d'une concertation constructive, d'une participation volontaire des acteurs de développement et d'un partenariat véritable. Par opposition au premier facteur, le second facteur fut néfaste au développement du pays et à la poursuite des efforts consentis depuis l'indépendance du pays. Ce second facteur fut lié à l'environnement économique mondial défavorable et la situation économique du Cameroun en perpétuelle déliquescence.

8.1 Le processus de planification au cours de l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

Le libéralisme communautaire fut la nouvelle philosophie de développement préconisée par le chef de l'État du Cameroun, dès son accession à la magistrature suprême. Cette vision du développement économique, social, culturel et environnemental valorisa le libéralisme économique et l'initiative privée en reconnaissant les vertus de l'initiative privée endogène, c'est-à-dire les actions entrepreneuriales nationales, régionales et locales posées dans la quête permanente du développement viable du pays. Les principes du libéralisme communautaire ayant guidé l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun furent :

- ❑ «*la solidarité nationale*» visant à promouvoir un développement harmonieux et équilibré du pays ;
- ❑ «*la répartition équitable des fruits de la croissance*» permettant d'améliorer rationnellement les revenus des citoyens, de *booster* la croissance économique et d'améliorer la qualité de vie des populations ;
- ❑ «*la justice sociale*» comme garantie de la répartition des équipements socio-économiques de base et des investissements structurants entre les sphères du territoire national. Ce principe illustra la volonté de mettre des ressources disponibles à la disposition de toutes les catégories socio-économiques de la population nationale de manière équitable. De respecter l'égalité, l'équité et l'approche genre dans les programmes et les projets de développement ;
- ❑ «*l'éclosion d'une culture basée sur l'inventivité et la coexistence harmonieuse des valeurs propres aux diverses communautés*» nationales, afin de réaffirmer

et de consolider les options de développement autocentré et de développement endogène ;

- ❑ *«la modernisation de l'État»* permettant aux structures publiques et privées de s'adapter constamment aux grandes mutations de l'environnement mondial ;
- ❑ *«la coopération internationale»* juste, équitable, responsable et respectueuse favorisant la limitation de la dépendance économique et culturelle du pays et le respect des valeurs culturelles camerounaises (Paul Biya, 1987).

Pour intégrer les principes de cette nouvelle philosophie de développement, les planificateurs du développement embrassèrent un processus de planification *«tout à fait démocratique par l'association et la participation de toutes les couches de la population»* à l'élaboration de ce Plan de développement (MINPAT, 1986 : 1). Le Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun fut *«souple, indicatif et concerté pour le secteur privé et impératif pour le secteur public»*. Ce Plan de développement national refléta *«les spécificités régionales et les aspirations du peuple camerounais»* (ibid.). Les caractéristiques de la démarche de planification du développement s'articulèrent autour de la prise en compte :

- ❑ *de l'influence des données démographiques dans la définition des objectifs ;*
- ❑ *des problèmes de formation et notamment ceux liés à la formation technique et professionnelle ;*
- ❑ *de la gestion rigoureuse des hommes et des biens ;*
- ❑ *de l'assouplissement des procédures, la décentralisation et la moralisation des hommes ;*
- ❑ *de la maintenance des équipements ;*
- ❑ *de la sécurité de la nation.* (ibid.)

L'assouplissement des procédures comme la lutte contre une bureaucratie lourde, contraignante et perverse, la décentralisation et la moralisation des hommes semblèrent des contraintes évidentes ayant affecté négativement l'élaboration des plans

quinquennaux de développement antérieurs. Alors, la levée de ces contraintes pourrait probablement améliorer méthodologiquement la procédure d'élaboration de ce plan de développement.

8.2 La démarche d'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

L'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun confirma la maturité du système de planification de ce pays. Mentionnons que la confection de ce Plan de développement fut de la responsabilité exclusive des experts camerounais. Ce Plan fut le véritable produit des Camerounais, pour les Camerounais et pour le développement du Cameroun; parce que l'expertise étrangère ne fut pas sollicitée et l'influence extérieure amoindrie et contrôlée.

La démarche de planification du développement comporta trois grandes phases. Ces phases d'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun furent bien ordonnancées. Il s'agit de la phase de prépréparation du processus d'élaboration du plan de développement comportant plusieurs étapes, de la phase de préparation technique relevant essentiellement du niveau central et de la phase d'élaboration effective du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun.

L'innovation technique appréciable dans ce processus fut la phase de prépréparation, qui consista à l'organisation d'un séminaire national de sensibilisation, d'information et de formation des acteurs de développement. Ce séminaire *«aboutit à une harmonisation et*

une unification des approches, des démarches et des méthodes» de planification dans tous les secteurs de la vie nationale et dans toutes les sphères territoriales (ibid.). L'appropriation et la compréhension des options fondamentales de développement par les acteurs de développement furent aussi l'un des objectifs à atteindre à l'issue de ce séminaire.

La phase de préparation s'effectua au niveau central. Au cours de cette phase, les départements ministériels dressèrent le bilan de l'exécution du Cinquième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun, ainsi qu'un recueil de problèmes des différents secteurs ou sous-secteurs dont la synthèse fut élaborée par le MINPAT. Cette synthèse permit de retracer les options fondamentales et les grandes orientations de développement, ainsi que les directives générales devant inspirer et guider les travaux d'élaboration du sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun (ibid.). Ces options fondamentales furent :

- ❑ *le libéralisme communautaire ;*
- ❑ *le développement autocentré, autoentretenu et équilibré ;*
- ❑ *l'ouverture démocratique ;*
- ❑ *l'intégration nationale ;*
- ❑ *la justice sociale* (ibid., 3).

Selon les analystes du MINPAT, ces options fondamentales traduisirent la «*volonté politique du gouvernement camerounais d'édifier*», à partir de l'approche humaniste, «*non seulement un État fort, mais également un pays moderne, prospère, fidèle à son identité et à sa culture*» (ibid.).

La phase d'élaboration de ce Plan national de développement économique, social et culturel démarra dans les paliers périphériques du territoire. Les unités administratives de proximité, à savoir les arrondissements, les départements et les provinces abritèrent, par

le truchement des comités de développement érigés pour la circonstance en comités de planification, les opérations de planification du développement aux échelons régional et local. Les rapports desdits comités, ainsi que les rapports sectoriels de planification issus des travaux des groupes d'études pluridisciplinaires furent soumis à l'appréciation des membres des dix-huit commissions nationales de planification en vue de leur adoption en assortissant, dans certains cas éventuels, des recommandations. Ces rapports ainsi adoptés furent transmis au Conseil économique et social, organe consultatif, pour avis et suggestions.

La troisième et dernière phase opérationnelle du processus d'élaboration du sixième Plan de développement économique, social et culturel du Cameroun fut la rédaction du projet de plan de développement devant être remis au gouvernement pour examen final et présentation à l'Assemblée nationale du Cameroun, pour adoption, avant la promulgation de la loi approuvant le sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun par le président de la République (ibid., 2).

Cette démarche d'élaboration de ce Plan de développement fut mixte et impliqua les acteurs centraux et périphériques ainsi que ceux de la coopération internationale intervenant au Cameroun. Dans le souci de rendre plus efficace la démarche méthodologique, le ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire (MINPAT) assura la coordination administrative et technique des opérations d'élaboration de ce Plan de développement national (ibid.).

8.3 L'organisation opérationnelle de l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun

Outre la coordination opérationnelle qu'assura le MINPAT, l'architecture de l'organisation opérationnelle fut composée comme suit :

Dix-huit commissions nationales, au lieu de neuf commissions nationales comme au cours de l'élaboration des précédents plans nationaux de développement, assistèrent techniquement le MINPAT. Ces commissions eurent comme membres les forces vives de la nation recrutées dans les services publics, parapublics, privés et confessionnels. Ces commissions nationales avaient comme mission et prérogatives l'enrichissement des informations techniques en contribuant et en participant :

- ❑ aux opérations d'analyse du bilan diagnostic ;
- ❑ à l'identification, à la définition et à la proposition des objectifs à atteindre ;
- ❑ au choix des programmes prioritaires de développement à exécuter ;
- ❑ à la définition des conditions de leur mise en œuvre (ibid., 2).

Ces informations techniques émanèrent des organes centraux et périphériques de planification et des études sectorielles, socio-économiques et de la profession de foi et des engagements politiques du président de la République du Cameroun. Il faut relever que l'insuffisance la plus criante fut la monopolisation du processus de prise de décision par les organes centraux de planification et les administrations publiques impliquées. Ainsi, les besoins et les aspirations des acteurs périphériques, particulièrement ceux des populations, constituèrent toujours des chapelets de doléances. Cette situation fut aussi liée aux errements de la jeune démocratie camerounaise et à la résistance de certaines administrations publiques au vent de changement de mentalité, d'ouverture d'esprit,

d'élaboration participative des politiques publiques et de gestion responsable, transparente et collective des affaires publiques qui constituent quelques exigences basiques de la démocratie.

Si l'élaboration du Sixième Plan quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun entra dans l'histoire de la planification du développement de ce pays comme un chef-d'œuvre technique, son exécution fut court-circuitée par la virulente crise économique mondiale liée à la détérioration des termes de l'échange, avec des effets multiplicateurs négatifs sur la mobilisation des ressources budgétaires de l'État du Cameroun, la chute draconienne du prix du baril de pétrole et la dépréciation du dollar américain⁶. La forte dégradation du tissu économique du Cameroun obligea les décideurs de ce pays à solliciter le concours des institutions de Bretton Woods en 1987. Ce fut le démarrage de l'avènement des Plans d'ajustement structurel, la mise sous perfusion de l'économie et l'officialisation du contrôle des interventions de l'État par le FMI et la Banque Mondiale.

9 L'avènement des Plans d'ajustement structurel et l'adoption de la planification budgétaire et financière impérative à très court terme au Cameroun

Pour le commun des Camerounais, l'avènement des Plans d'ajustement structurel fut le début de la paupérisation des populations. En effet, à la suite des différentes tensions de trésorerie, des moyens d'intervention limités de l'État du Cameroun, de l'impossibilité des dirigeants de ce pays à honorer les engagements nationaux et internationaux et surtout du

⁶ Samuel Fambon, *Pauvreté, croissance et redistribution au Cameroun*, [http : //www.idrc.ca/saro/ev-92978-201-1-DO_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/saro/ev-92978-201-1-DO_TOPIC.html), visité le 16 juin 2007.

poids faramineux de la dette intérieure et extérieure, le gouvernement de la République entreprit, à partir de 1987, une collaboration directe avec les institutions de Bretton Woods. Cette collaboration visa le redressement financier de l'État, la restauration de l'équilibre budgétaire, condition sine qua non au paiement de la dette du pays et l'amélioration de la crédibilité extérieure et de la cote de crédit du Cameroun. Tous ces objectifs devaient permettre à l'État du Cameroun d'envisager de nouveaux moyens pour mettre en œuvre ses politiques publiques et répondre aux besoins des populations. Selon les experts du FMI, le poids de la dette et des autres charges récurrentes de cet État furent des grandes contraintes au développement du pays. La collaboration avec cette institution de Bretton Woods permit aux dirigeants du pays d'appliquer la politique d'ajustement préconisée par le FMI afin d'obtenir des crédits permettant aux États sous ajustement structurel de mener à terme des réformes négociées entre le gouvernement et cette institution internationale. Ces crédits sont techniquement appelés "*facilités d'ajustement structurel*" et concernent les prêts d'ajustement structurel et les prêts d'ajustement sectoriel (FMI, 1998). Ces réformes sont déclinées en programmes économiques. Ceux-ci découlent des accords entre le FMI et le pays bénéficiaire des prêts d'ajustement structurel. Ces accords sont toujours contenus dans une lettre d'intention soumise à la validation et à l'acceptation du conseil d'administration de cette institution financière internationale. Depuis 1998, le conseil d'administration et le comité intérimaire du FMI ont donné carte blanche aux structures opérationnelles de cet organisme financier dans la prévention et la gestion des crises financières dans le monde. Cinq points ont été ciblés dans le but de consolider la nouvelle mission de prévention des crises financières. Il s'agit de :

Renforcer les systèmes financiers nationaux et internationaux, intensifier la surveillance du FMI, promouvoir une diffusion beaucoup plus large de données

transparentes sur la situation et la politique économique des pays membres, mettre en évidence le rôle central du FMI dans la gestion des crises et faire participer davantage le secteur privé à la prévention ou à la solution des crises financières. (FMI, 1998)

Ainsi, les structures opérationnelles du FMI deviennent les principaux organes décisionnaires des pays sous ajustement structurel. L'État sous ajustement se départit, *de facto*, de certaines de ses prérogatives institutionnelles et stratégiques et perd ainsi une grande partie de sa souveraineté au détriment du FMI.

Dans le cas du Cameroun, les mesures d'ajustement structurel ont toujours été élaborées et exécutées sous l'instigation du FMI, structure chargée d'assister l'État du Cameroun dans la restructuration de sa dette extérieure et intérieure, et de la Banque Mondiale (BM), organisme finançant des actions de mitigation liées à la restructuration de l'économie nationale et destinées à réduire les effets négatifs issus de l'ajustement de l'économie en octroyant des prêts de politiques de développement. Les politiques économiques et d'austérité s'appuient uniquement sur les réalités macroéconomiques. C'est dans cette logique que s'inscrivent les réformes⁷ suivantes appliquées au Cameroun depuis l'avènement des plans d'ajustement structurel :

- la réforme fiscale et douanière visant l'augmentation des recettes fiscales et l'amélioration des performances de recouvrement des impôts et taxes ;
- le désengagement de l'État du secteur productif par la privatisation des entreprises publiques et parapubliques ;
- l'instauration d'une gestion rigoureuse et transparente dans les entreprises ayant des missions stratégiques et de services publics maintenues dans le portefeuille de l'État du Cameroun ;

⁷Wikipédia, *Politique d'ajustement structurel*, URL : [www ://fr.wikipedia.org/wiki/Utilisateur:PoM/Politique_d%27ajustement_structuel](http://fr.wikipedia.org/wiki/Utilisateur:PoM/Politique_d%27ajustement_structuel), visité le 15 juin 2007.

- l'amélioration de la rentabilité financière des entreprises publiques et parapubliques par la signature des contrats de performance exigeant des *best - practices* en matière de gestion financière et budgétaire et la fin des subventions de l'État aux dites entreprises ;
- l'assainissement du secteur financier et bancaire pour relancer le financement à moyen et long terme des activités du secteur privé par les institutions financières nationales ;
- la réforme de la fonction publique camerounaise dans le but d'assainir le secteur public et, partant, d'alléger et de maîtriser les effectifs des agents publics et de ramener la masse salariale à un seuil abordable ;
- la réforme du système judiciaire pour lutter contre l'impunité, la corruption et promouvoir la transparence et la gouvernance dans la gestion des affaires publiques ;
- la libéralisation du paysage économique national avec comme objectif avoué de rendre plus compétitif le secteur privé et de mettre à la disposition des populations, à des coûts accessibles, des produits de premières nécessités ;
- le ciblage des secteurs prioritaires (éducation, santé et infrastructures) afin d'y consacrer les investissements publics, de lutter contre le saupoudrage dans l'affectation des ressources budgétaires devenues très rares et de relancer l'économie nationale (ibid.).

Toutes ces mesures draconiennes avaient pour objectif final la maîtrise des dépenses de l'État, la rationalisation des interventions publiques, l'amélioration du service de la dette et la reconquête de la crédibilité perdue du pays sur la scène nationale et internationale. Il faut reconnaître que les résultats macroéconomiques et comptables de l'application des

politiques d'ajustement structurel au Cameroun ont été satisfaisants (croissance retrouvée et réduction substantielle du volume de la dette bilatérale). Cependant, il est déplorable de constater que les populations, surtout les tranches les plus vulnérables de celles-ci, ont été, sur le plan social, des victimes résignées de l'application de ces mesures d'ajustement structurel malgré les mesures d'atténuation jugées inappropriées aux effets multiplicateurs néfastes sur les plans social, culturel et environnemental, proposées par les institutions de Bretton Woods à travers la Dimension sociale de l'ajustement structurel (DSA). Et contrairement à l'imaginaire populaire, les mesures d'ajustement structurel ont toujours été déclinées en plans d'ajustement structurel et en programmes d'ajustement structurel. Ces programmes d'ajustement structurel sont articulés en actions spécifiques à mener pour atteindre les objectifs macroéconomiques visés, et l'instrument servant à cette déclinaison n'est autre que la planification. Les options fondamentales de cette planification sont essentiellement économiques. Cette planification rassemble les caractéristiques des types de planification et les spécificités suivantes :

- une planification opérationnelle, c'est-à-dire ayant un horizon à très court terme pour faciliter l'application et le suivi des conditionnalités qui sont des objectifs et des moyens identifiés et à mettre en œuvre pour juguler la crise financière⁸;
- une planification d'ordre financier et budgétaire ciblant uniquement la dimension économique ;
- une planification aliénant les droits sociaux, culturels et environnementaux des populations en général et périphériques en particulier ;
- une planification ignorant les principes de justice sociale et d'équité dans l'accès aux ressources naturelles ;

⁸ Ibid.

- ❑ une planification ignorant également les aspirations des populations en reconsidérant uniquement le remboursement de la dette extérieure d'abord et intérieure ensuite ;
- ❑ une planification dont les décisions ne se prennent plus au niveau central, mais aux sièges des institutions de Bretton Woods à Washington.

En bref, un constat se dégage de l'institutionnalisation de cette planification financière et budgétaire : les missions du FMI et de la Banque Mondiale qui, au départ furent des appuis conseils d'assistance technique et d'accompagnement sont aujourd'hui des missions de contrôle, de suivi et d'évaluation des performances économiques et financières du Cameroun. Les injonctions répétées de ces institutions adressées aux gouvernements des pays sous ajustement structurel sont des preuves d'ingérence dans la gestion des affaires internes des pays et la perte d'une partie importante de la souveraineté des États. Cette situation, qui ne démocratise pas la prise de décision dans les pays sous ajustement, a facilité l'imposition des préceptes néolibéraux (mondialisation de l'économie) et des modèles exogènes de développement axés sur la croissance induite par l'exportation des ressources brutes ou prétransformées⁹. Pour la plupart des experts avertis, les pays sous ajustement structurel ont été à l'origine de la grande crise sociale, culturelle et environnementale qui sévit dans les pays du Sud sous ajustement. Cette crise est due à une absence de cohérence et de considération des dimensions sociale, culturelle et environnementale dans toutes les mesures préconisées par le FMI. Ces dimensions sont plutôt au service du rayonnement de la dimension économique et de l'amélioration de la croissance économique. Sur le plan social et environnemental, la

⁹ Nations Unies, Commission des Droits de l'Homme, Droits Économiques, sociaux et Culturels, URL : www.hri.ca/fortherecord1999/bilan1999/documentation/commission/e-cn4-1999-50.htm, visité le 17 juin 2007.

pauvreté, le chômage, une croissance défavorable aux couches vulnérables de la population et au développement des régions périphériques ainsi que l'amélioration de la balance commerciale par une exploitation abusive et irrationnelle des ressources naturelles caractérisent aujourd'hui la situation microéconomique du Cameroun. Face :

- ❑ à la grogne sociale ;
- ❑ à l'émergence d'une société civile nationale ;
- ❑ aux interpellations répétées des institutions de Bretton Woods et du groupe des huit pays les plus industrialisés du monde (G8);
- ❑ au constat d'échec des politiques d'ajustement structurel sur le triple plan social, culturel et environnemental, bref l'échec de la construction des États modernes dans les pays sous ajustement structurel (Latouche 1986);
- ❑ à la montée des «*courants naturalistes et écologistes qui mettent en avant les priorités environnementales et les risques de la planète face à la productivisme, du courant culturaliste antidéveloppement prônant la décroissance et assimilant la croissance [à une imposition, par les mécanismes reflétant l'impérialisme], le modèle occidental au nom de développement ou de mondialisation*» (Latouche 1986) ;

Les dirigeants du FMI, de la Banque Mondiale et les chefs des États membres du G8 ont pris conscience que la croissance économique retrouvée et le développement économique consolidé ne sont pas d'emblée aptes à réaliser le développement durable, mais qu'ils peuvent être considérés comme des moyens indispensables à la promotion du développement social, culturel et environnemental des pays avec l'implication réelle des acteurs principaux dans la mise en œuvre des politiques publiques, soit les populations

bénéficiaires et les États. Cette prise de conscience est à la base de l'apparition du post-consensus de Washington ou du post-ajustement.

10 **Le post-consensus de Washington, la planification du développement et le rôle des institutions publiques dans la promotion du développement durable au Cameroun**

Le post-consensus de Washington est le constat d'échec des réformes libérales recommandées par les institutions de Bretton Woods depuis 1980 aux pays sous ajustement structurel. Le fiasco des plans d'ajustement structurel a été lamentable dans les domaines humains, sociaux, culturels et environnementaux. Au lieu de rattraper le retard de modernité et de développement accusé par les pays sous ajustement structurel, les mesures de stabilité économique et structurelles ont plutôt ensemencé la pauvreté et la misère dans les pays ayant sollicité le concours du FMI et de la Banque Mondiale. En effet, les solutions préconisées ne cadrèrent pas avec les réalités sociales, culturelles et environnementales de chaque pays sous ajustement. Des solutions exogènes, identiques, clés en main et passe-partout, basées sur les vertus du marché, sur l'apologie de l'initiative privée et sur la fin de l'État interventionniste avec la remise en cause de celui-ci dans l'économie furent appliquées à tous les pays du Sud sous ajustement structurel. Il a été reconnu *«que l'orthodoxie macroéconomique appliquée seule trouvait vite ses limites pour promouvoir une croissance équitable et durable et des pans entiers de l'économie ont par exemple été sacrifiés lors du démantèlement d'entreprises d'État déficitaires et jugées non restructurables»*¹⁰. Face à cet échec, trois axes de critiques ont été relevés :

¹⁰ Direction Générale de la Coopération internationale et du Développement, Les notes du jeudi, *Le post-consensus de Washington*, URL : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/note_09-2.pdf#search=%22Post%20consensus%20de%20Washington%22, Visité le 17 juin 2007.

- *critique scientifique : négation des spécificités par pays, non-prise en compte des sujets institutionnels, incohérences et inconsistance analytique des politiques fondées sur la vulgate néoclassique la plus élémentaire (notamment son biais antiÉtat), alors qu'elle est totalement dépassée dans le champ même de la théorie économique ;*
- *critique pragmatique : les pays qui ont résisté aux injonctions du FMI ont souvent mieux réussi que ceux qui s'y sont pliés (cas du Chili notamment) ;*
- *critique politique : selon Stiglitz, ces stratégies ont été mises en œuvre non dans l'intérêt des populations des pays qu'elles avaient vocation à soulager, mais dans celui des pays riches et des institutions financières internationales, créanciers de la dette du tiers-monde. (Direction générale de la coopération internationale et du développement, 2004 : 2)*

La prise en compte de ces critiques pertinentes a abouti à l'annexion *des filets sociaux* aux Plans d'ajustement structurel (PAS) et les conditionnalités ordonnées par le FMI ont inclus des aspects sociaux appelés aussi Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) (ibid., 3). Un nouveau concept imposé de l'extérieur vit également le jour dans certains pays sous ajustement structurel dont le Cameroun. Il s'agit du concept de Document stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Ce concept met en évidence *le rôle incontournable des pays sous ajustement, «l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté impliquant la participation des acteurs de la société civile ainsi que les acteurs économiques et politiques»* (ibid.). La reconnaissance de la place des institutions dans les processus de développement, en général, et la réhabilitation du rôle de l'État en économie, en particulier, permirent à la Banque Mondiale de reconnaître cinq fonctions importantes à l'État. Ces fonctions sont :

- l'établissement d'un système de lois ;
- le maintien constant d'un environnement de politiques de redistribution ;
- l'investissement dans les services de base et l'infrastructure ;
- la protection de l'environnement ;
- la promotion de l'équité dans toutes les initiatives publiques et privées (ibid.).

La planification socio-économique semble être l'outil le plus indiqué pour bien assumer ces fonctions étatiques et pour également promouvoir un développement prenant en compte les objectifs du développement du millénaire (ODM), ainsi que les objectifs de développement durable.

11 L'élaboration du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté et la planification du développement au Cameroun

En avril 2003, le gouvernement du Cameroun certifia que l'adoption du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) fut une étape décisive dans la poursuite des réformes menées par les autorités de ce pays depuis octobre 2000. Cette date représente le mois de l'atteinte du point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (Services du premier ministre, 2003). C'est grâce à la bonne exécution du premier programme économique et financier triennal 1997-2000 que ce pays a atteint cette étape de son évolution vers le point d'achèvement de l'Initiative Pays pauvres très endettés (PPTe), et dont le franchissement facilitera la mobilisation des ressources additionnelles indispensables pour lutter efficacement contre la pauvreté endémique qui sévit actuellement au Cameroun et pour contrer ses effets multiplicateurs négatifs sur la qualité de vie des populations (ibid.).

L'élaboration du DSRP obéit à la mise en place des réformes ayant comme objectif principal la réduction sensible de la pauvreté au moyen :

- d'une croissance économique forte et durable ;
- d'une meilleure efficacité des dépenses ;

- de politiques de réduction de la pauvreté convenablement ciblées et du renforcement de la gouvernance ;
- de la réalisation efficace des objectifs de développement pour le millénaire (ibid.).

La concrétisation de tous ces moyens et la réalisation des objectifs spécifiques de lutte contre la pauvreté au Cameroun nécessitent, selon notre analyse, une bonne vision de développement, un meilleur ciblage des objectifs spécifiques et des actions à mener, une organisation rationnelle desdites actions dans le temps et l'espace national et une gestion rigoureuse et transparente au cours de la matérialisation des objectifs spécifiques à atteindre et de la réalisation des actions et des activités retenues. En suivant cette logique, le DSRP est alors le résultat d'un processus de planification du développement ayant comme finalité la lutte contre la pauvreté et la consolidation de la croissance retrouvée en utilisant rationnellement et judicieusement les fruits de ladite croissance dans les pays ayant atteint le point de décision dans le cadre de l'initiative renforcée d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés.

11.1 Le processus méthodologique, l'utilité, les caractéristiques et les fonctionnalités du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté au Cameroun

[Le] Document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) vise à donner un contour et une cohérence d'ensemble à cette nouvelle génération de politiques économiques et sociales pour le Cameroun. Le DRSP est évolutif et sera continuellement affiné au fur et à mesure que les nouvelles stratégies sectorielles sont élaborées et mises en œuvre. (Services du premier ministre, 2003)

Aujourd'hui, la réduction de la pauvreté est au centre des préoccupations des autorités politiques et administratives du Cameroun. Le DSRP est par conséquent *«le vecteur de la recherche de la croissance et de la redistribution de ses fruits jusqu'aux couches les plus vulnérables de la population, de manière à combler le déficit social»* (ibid.).

Selon le premier ministre, chef de gouvernement du Cameroun, le DSRP a été élaboré par le gouvernement qu'il dirige, *«dans le cadre d'un processus dynamique et ouvert, mettant à contribution la pleine participation des populations à la base, de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement, aux côtés des administrations publiques»* (ibid.). Après plusieurs consultations participatives visant à recueillir les doléances des populations et des autres acteurs de développement, de nombreux travaux analytiques furent organisés au niveau central afin d'identifier les sources de croissance, d'analyser les différentes facettes et les manifestations de la pauvreté au Cameroun et de mettre *«en cohérence des cadres sectoriels de dépenses à moyen terme avec le cadrage macroéconomique et budgétaire du DSRP»* (ibid.). À cet effet, les caractéristiques et les fonctionnalités du DSRP sont les suivantes :

- *«un cadre intégré de développement pour le Cameroun»* s'articulant autour d'un ensemble de stratégies macroéconomiques et sectorielles visant à améliorer la croissance, réduire la pauvreté et réaliser les objectifs de développement du millénaire (OMD) (nous soulignons) ;
- *«un cadre de consultation et de concertation avec la société civile et les partenaires au développement [selon un] processus participatif et consultatif intense»*. Ce cadre servira également de plateforme de référence et de consultation entre le gouvernement, la société civile et la communauté

internationale pour toutes les questions relatives aux grandes orientations et à la gestion économique et sociale du pays ;

- *«un cadre de coordination de l'action gouvernementale et des appuis extérieurs [permettant] de mieux établir les priorités et d'allouer les ressources en conséquence, de coordonner plus efficacement l'action gouvernementale, et de mobiliser les ressources internes et les appuis extérieurs pour la réalisation des objectifs de développement humain durable au Cameroun» (nous soulignons) ;*
- *«un cadre de cohérence financière et de budgétisation des travaux à moyen terme» permettant au gouvernement de mettre «en cohérence les ressources propres issues de la croissance et les besoins de financement des stratégies sectorielles à court et moyen termes» ;*
- *«un cadre de définition et d'organisation des travaux analytiques pour éclairer la gestion du développement, y compris les statistiques pour le suivi de la stratégie, les travaux techniques d'élaboration de cadrages macroéconomique et sectoriel» (ibid.).*

En bref, l'élaboration du DSRP a pour but de promouvoir le développement durable au Cameroun par l'utilisation optimale et judicieuse de la croissance retrouvée. Cet objectif de développement national permettra également de consolider de façon durable la croissance économique actuelle. Le processus de planification qui a permis la fabrication du DRSP au Cameroun se distingue par :

- une vision globale de la pauvreté et une approche intégrée des formes, des déterminants et des facettes de la pauvreté, ainsi que de développement du pays ;

- ❑ une démarche concertée et consultative entre les acteurs de développement national et les partenaires au développement. Cette démarche avait pour but de *«mobiliser toutes les forces vives du pays autour d'une stratégie viable pour un développement humain durable au Cameroun, [...] et de renforcer la sphère sociale afin que les bonnes performances économiques se traduisent par une nette amélioration des conditions de vie des populations [...] et de recenser les recommandations de ces dernières concernant les axes stratégiques de lutte contre la pauvreté (ibid.)»* ;
- ❑ une coordination de l'action gouvernementale dans le but de garantir la synergie et la cohérence entre les interventions des administrations publiques et parapubliques ;
- ❑ une approche d'harmonisation des finances publiques et des budgets des administrations publiques et parapubliques ;
- ❑ une démarche visant à mieux éclairer l'allocation du budget de l'État et à bien estimer et à répartir les enveloppes budgétaires des départements ministériels dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement durable.

Ces consultations participatives permirent de présenter et de clarifier les spécificités des axes stratégiques du DSRP, qui sont :

- *axe 1 : la promotion d'un cadre macroéconomique stable ;*
- *axe 2 : le renforcement de la croissance par la diversification de l'économie ;*
- *axe 3 : la dynamique du secteur privé comme moteur de la croissance et partenaire dans l'offre de services sociaux ;*
- *axe 4 : le développement des infrastructures de base, des ressources naturelles et la protection de l'environnement ;*
- *axe 5 : l'accélération de l'intégration régionale dans le cadre de la CEMAC ;*
- *axe 6 : le renforcement des ressources humaines, du secteur social et l'insertion des groupes défavorisés dans le circuit économique ;*

- *axe 7 : l'amélioration du cadre institutionnel, de la gestion administrative et de la gouvernance. (ibid.)*

De ces axes stratégiques, nous pouvons retenir des avancées par rapport aux plans et aux programmes d'ajustement structurel telle que la reconsidération des dimensions sociale et environnementale. Néanmoins, ces axes stratégiques sont et demeurent à forte connotation macroéconomique. La bonne utilisation des fruits de la croissance et la consolidation de la croissance économique retrouvée semblent être l'utilité et la finalité inavouée du DSRP et, partant, la rampe de lancement du développement durable à visage humain au Cameroun. Le développement économique est, par conséquent, la proue du développement durable dans ce pays. Le plus grand défi est de concilier les exigences des institutions de Bretton Woods et celles du développement durable, et ce, en utilisant les retombées positives et les acquis financiers et budgétaires des différents programmes économiques appliqués au Cameroun par le canal des plans et des programmes d'ajustement structurel.

11.2 Les forces et les faiblesses de la méthodologie d'élaboration du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté au Cameroun

L'élaboration du DSRP a confirmé l'enrichissement du processus de planification du développement au Cameroun par l'intégration de la phase de monitoring et d'évaluation des actions retenues. Bien que les dispositions de suivi soient analytiques et basées uniquement sur des travaux statistiques (ibid.), l'amélioration du niveau de vie des populations et la volonté de faire de la protection et de préservation de l'environnement des cibles à atteindre, ainsi que la gestion responsable, durable et participative des ressources naturelles comme des pistes de solutions et des moyens de lutte contre la

pauvreté, constituent des progressions notables prises en compte sur le plan méthodologique. Par contre, certaines contraintes évidentes ont marqué significativement le processus d'élaboration, de la mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du DSRP au Cameroun :

- ❑ les analyses quantitatives de la pauvreté et l'information statistique comme outil de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du DSRP ;
- ❑ l'utilisation des outils macroéconomiques au cours du processus d'élaboration dudit document, la prédominance de la philosophie libérale et des préceptes néolibéraux dans les sept axes stratégiques retenus dans le DSRP ;
- ❑ le transfert des instances décisionnelles ainsi que du pouvoir décisionnel aux sièges des institutions financières internationales à Washington, preuve de la perte d'une partie importante de la souveraineté du pays ;
- ❑ la prolifération des plates-formes de dialogues, le simulacre de consultation participative, le peu d'intérêt que les populations accordent au DSRP à la suite de leur mise à l'écart du processus décisionnel ;
- ❑ l'absence d'une culture de conception des projets socio-économiques axée sur les résultats, ainsi que de la non-maîtrise et non-internalisation des principes de gestion par objectif dans les administrations publiques et parapubliques et dans les collectivités locales décentralisées, ainsi qu'au sein de certaines associations de base et de la société civile.

Ces lacunes techniques, administratives et politiques minent considérablement l'atteinte des objectifs sociaux, culturels et environnementaux et des résultats escomptés par l'admission à l'Initiative pays pauvres très endettés (IPPTE), ainsi que l'espoir porté sur les

initiatives de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement durable au Cameroun.

À ce propos, après le satisfecit du Conseil d'administration du Fonds monétaire international (le 18 juin 2007), et à la suite de la bonne exécution du programme économique du Cameroun, le ministre de l'Économie et des Finances de ce pays déclara que la fin du programme se dessine effectivement à l'échéance du 30 juin 2008. Sous ajustement structurel depuis 1988, le Cameroun *«pourrait ainsi sortir et ne plus entretenir des relations avec l'institution financière qu'au titre de l'article IV des statuts du Fonds. Il nous a été recommandé [par le Conseil d'administration du Fonds] de poursuivre sur la même voie, notamment sur les critères macroéconomiques qui sont le socle d'une croissance plus forte»* (MINFI cité par Parfait N. Siki, Repères : 2007). Ainsi, la primauté des objectifs de développement économique sur les autres objectifs de développement est ainsi confirmée par cet aveu de ce membre du gouvernement du Cameroun. Les autres dimensions constitutives du développement durable sont tributaires de la dimension économique et du bon vouloir des dirigeants du FMI. La conciliation des exigences économiques, sociales, culturelles et environnementales dans le cadre de la promotion d'un développement durable à visage humain ne semble pas être, contrairement à la rhétorique des autorités camerounaises dans le DSRP, la préoccupation des donateurs d'ordre et détenteurs de capitaux de Washington. C'est ainsi que les résultats de la mise en œuvre du DSRP ont été une catastrophe sur le plan de la promotion du développement durable. En effet, depuis l'avènement des plans d'ajustement structurel, le développement du pays est exprimé prioritairement en terme de croissance durable. Les retombées sociales des énormes sacrifices consentis par les Camerounais depuis l'avènement des plans d'ajustement structurel restaient encore attendues le 28 avril 2007, date du premier

anniversaire de l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe). Le franchissement de cette étape avait pourtant été vécu *«comme un véritable ouf de soulagement par les populations, confrontées aux difficultés telles que les pertes d'emplois, le gel des recrutements dans le secteur public, la baisse du pouvoir d'achat, le désinvestissement dans le secteur privé, et la pression fiscale»*. Les retombées de l'initiative PPTe sont actuellement les suivantes :

- la réduction du service de la dette d'environ 1 400 milliards de F CFA en terme nominal ;
- l'allègement de la dette multilatérale de l'ordre de 583,6 milliards de F CFA. Cette dette concerne celles contractées par le Cameroun auprès de la Banque Mondiale, du FMI et de la Banque Africaine de Développement (BAD) ;
- l'initiative française du Contrat de désendettement et de développement (C2D) permet au Cameroun d'obtenir des ressources additionnelles de la France, en plus des allègements consentis dans le cadre multilatéral, l'annulation de la totalité des créances dues à ce pays au titre de l'aide publique au développement. Ce concours de la France s'étale sur quinze ans et il est estimé à 700 milliards de F CFA. Les secteurs retenus dans le cadre du C2D sont la santé et la lutte contre le VIH/SIDA, l'éducation de base, l'infrastructure, le développement agricole et la sécurité alimentaire et l'environnement ;
- la révision à la baisse de la fiscalité et des droits de douane, par l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la réduction des droits de douane de 95% sur certaines denrées de premières nécessités tels que le poisson, le riz, le sel brut, les céréales destinées à l'industrie avicole et les œufs à couver;

cette révision est l'une des matérialisations des fruits de l'atteinte du point d'achèvement (Rousseau-Joël Fouté, 2007).

- la réduction des frais de branchement d'eau et d'électricité, qui a été revue à la baisse pour permettre aux populations défavorisées d'avoir accès à ces produits encore rares et ces services sélects au Cameroun.

Pour les Camerounais pauvres, toutes ces mesures n'ont pas un impact significatif et palpable dans le panier de la ménagère. Pour cette catégorie de la population, *«le point d'achèvement était une panacée, et son atteinte signifiait concrètement»* la fin des problèmes socio-économiques récurrents, particulièrement plus d'argent dans les porte-monnaie, du travail pour les chômeurs, l'ouverture des routes pour désenclaver les villages, l'embellissement des cités du pays, la baisse générale des prix sur le marché du fait de l'application des mesures fiscales moins fortes, etc. (ibid.). Or, depuis le franchissement de cette étape dans le cheminement du pays vers la croissance forte et durable, la réalité quotidienne est contraire, déplorable et révélatrice pour les populations. Les bons résultats macroéconomiques ne se traduisent pas en faits sociaux réels et accessibles à toutes les couches de la population. Selon Éric Toussaint (200), la situation sociale, culturelle et environnementale catastrophique des pays sous ajustement résulte du fait que les institutions de Bretton Woods ont, depuis leur création, mis en place dans les pays du Tiers Monde des réseaux de patronage pour mieux s'insérer dans les économies politiques de ces pays. Les agences spécialisées de la Banque Mondiale ont toujours *«créé des sources stables et dignes de confiance dont cette institution a besoin pour faire des propositions alléchantes de prêts viables»*. Aussi, ces agences fournissent *«à la Banque des bases de pouvoir parallèle à travers lesquelles elle a été capable de transformer les économies nationales, en fait des sociétés entières, sans la procédure*

ennuyeuse du contrôle démocratique et des débats contradictoires». Cette manière de faire permet de contrôler intégralement le développement économique des pays du tiers-monde, de s'ingérer dans la gestion et la redistribution des ressources naturelles et d'aliéner culturellement les pays sous ajustement structurel pour en tirer le maximum de retombées économiques au profit des États plus gros actionnaires de la Banque Mondiale et du FMI. Et dans cette logique, les propos de Robert McNamara, cités par Éric Toussaint, illustrent bien la situation qui prévaut au Cameroun, *«l'unique limitation de la Banque Mondiale serait la capacité des pays membres d'utiliser notre assistance de manière efficace et de rembourser nos prêts dans les termes et les conditions que nous déterminerons*». Il faudrait aussi noter que la Banque Mondiale est un organisme qui réalise des investissements ayant pour objectif le développement et la planification comme instrument de pilotage de ce développement. Cependant, cette banque de développement *«n'est ni une institution philanthropique, ni un organisme de bien-être social»* (ibid.). Les dirigeants des pays sous ajustement et des pays du tiers-monde devraient en tenir compte durant les négociations avec les institutions de Bretton Woods et éviter de s'enliser dans la spirale de la dette. Pour Gumisai Mutume¹¹, expert à la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *«les politiques d'ajustement structurel compromettent les objectifs du DSRP*». C'est pourquoi, par la voix de son directeur, le CNUCED souhaite vivement que les institutions financières de Bretton Woods, comme le prévoient leurs nouvelles politiques, se concentrent et focalisent leurs interventions dans les pays du tiers-monde sur la réduction de la pauvreté en traduisant la nouvelle approche en programmes et en projets de développement social en général et de lutte contre la pauvreté en particulier (ibid.). Parlant de l'élaboration des DSRP, cet expert renchérit que

¹¹ Gumisai Mutume, *Un nouveau remède contre la pauvreté en Afrique ?* URL : [http : //www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol16n04/164povfr.htm](http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol16n04/164povfr.htm), visité le 25 juin 2007.

«bien que les documents soient, en théorie, élaborés par les gouvernements, ils contiennent des éléments que les fonctionnaires nationaux savent que les institutions financières internationales souhaitent voir apparaître. Pour les ONG, les DSRP intègrent des politiques d'ajustement structurel qui...ont sans cesse échoué. [...] Cela traduit les pressions exercées sur les gouvernements pour qu'ils se conforment aux politiques que la Banque Mondiale et le Fonds attendent d'eux». Comme enseignement, nous pouvons retenir que l'approche basée sur la consultation participative des acteurs de développement à la base, afin de prendre en compte leurs aspirations, approche adoptée au cours de l'élaboration de ces documents de développement et de lutte contre la pauvreté et les orientations relatives à la promotion du développement social et la gestion rationnelle et durable de l'environnement, ainsi que les objectifs avoués de développement durable ne sont, dans la réalité, que des sophismes. Et ce, dans la mesure où la loi inexorable du marché capitaliste, la philosophie libérale et les principes du libéralisme sont les socles des politiques de développement des pays sous ajustement structurel, à l'instar du Cameroun. Dans ces conditions, la croissance économique compromettrait la vie des couches les plus pauvres de la société. En effet, les politiques macroéconomiques et les conditionnalités ont des objectifs contraires à ceux visés par le DSRP et annihilent alors tous les efforts de réduction de la pauvreté, selon l'Institut Panos de Londres (ibid.). Le décalage entre le discours et les promesses de la Banque Mondiale, du FMI et des gouvernements sous ajustement structurel et les pratiques quotidiennes de ceux-ci est ahurissant. Ceci se justifie par le fait que l'offensive néolibérale des années 1980 fut à l'origine de la mise à l'écart de la planification socio-économique dans les pays endettés pour bien neutraliser les capacités d'intervention des États dans le secteur économique et dans le marché, en exploitant le déficit démocratique de la plupart des pays sous

ajustement, afin de mieux contrôler les initiatives de développement, et particulièrement la gestion des ressources naturelles, et neutraliser les politiques interventionnistes et le rôle de régulateur de l'économie et du marché des États endettés.

En conclusion, nous devons retenir que :

- l'élaboration du DSRP est une démarche pilotée essentiellement depuis les institutions financières internationales de Bretton Woods ;
- contrairement aux allégations des gouvernements sous ajustement structurel, le DSRP est un document de planification financière et budgétaire ;
- la méthodologie retenue dans le cadre du processus d'élaboration de ce document est globalement macroéconomique ;
- les organes de consultation aux niveaux de tous les paliers du territoire national ont été des échappatoires pour masquer la perte de la souveraineté politique des États sous ajustement, les injonctions et l'ingérence de la Banque Mondiale et du FMI dans la gestion des affaires intérieures des pays endettés du tiers-monde.

Au regard de tout ce qui précède, il est certain que la promotion d'un véritable développement durable, ayant comme corollaire la lutte contre la pauvreté et la consolidation de la croissance retrouvée, ne pourra être possible que si une véritable planification du développement économique, social, culturel et environnemental est envisagée à très court terme au Cameroun. Cette planification exigera une participation effective et volontaire des acteurs nationaux de développement. Il est souhaitable que ces derniers s'approprient leur développement par le biais de la planification de ce développement. Selon nous, la planification participative de développement est, pour les

gouvernements des pays en voie de développement, un moyen crédible de sortir honorablement, du cycle infernal de la dette et de la pauvreté avec le concours de tous les acteurs nationaux de développement. Pour ce faire, il est indispensable de concevoir une bonne méthodologie d'élaboration des plans de développement, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation desdits plans de développement. Il est indiqué que cette méthodologie ait une démarche globale et une approche intégrée s'appuyant sur une vision de prospective et s'adaptant perpétuellement au contexte économique, social, culturel, environnemental et institutionnel de chaque pays. Elle devrait aussi s'arrimer aux principes de base de la planification du développement, faciliter une utilisation concomitante des outils macroéconomiques et microéconomiques appropriés et accessibles aux acteurs de développement au cours des processus de planification du développement et mettre en place une organisation simple, contextualisée, ouverte et décentralisée de la planification du développement. Le respect de ces exigences est l'une des conditions particulières pour crédibiliser et rendre utile la planification du développement.

12 L'apport du respect des exigences méthodologiques et des principes cardinaux du développement durable au cours du processus de planification du développement

L'exploitation des ouvrages sélectionnés pour ce travail nous enseigne que la planification en général et la planification du développement ont une très grande utilité dans notre vécu quotidien. Compte tenu de l'horizon très large de cette discipline, d'une part, et au vu de ses exigences et de sa complexité, d'autre part, nous allons uniquement présenter l'importance actuelle de la planification du développement. L'utilité de la planification du

développement est très marquée dans six domaines qui sont l'allocation rationnelle des ressources rares, la recherche de l'efficacité économique, la recherche de l'efficacité sociale, la promotion de la démocratie au niveau régional, le respect de l'environnement et l'efficacité dans les actions d'aménagement du territoire. Les apports de l'aménagement du territoire ont déjà été largement explicités dans l'une des parties précédentes.

12.1 L'allocation rationnelle des ressources rares indispensable à la promotion du développement durable et à la consolidation de la croissance économique

Dans ce registre, la planification, considérée comme science de la raison et méthode d'aide à la prise de décision de manière collective et participative, est généralement utilisée pour allouer *«rationnellement des ressources rares»* aux territoires. C'est-à-dire que cette discipline est un outil au service du développement territorial. Selon André Gagné (2002), l'approche du développement territorial *«assure l'articulation et l'intégration d'une approche par le haut et une approche par le bas dans une perspective de décentralisation et de déconcentration»*. Au cours du processus de planification du développement, cette combinaison des approches visera d'abord à résoudre l'épineux rapport conflictuel entre le global, le régional et le local, particulièrement dans la formulation et l'application des orientations, les choix des actions à mener, la responsabilisation des acteurs et la redistribution des richesses sur l'échiquier national.

Dans les pays en voie de développement en général et au Cameroun en particulier, la planification régionale sert à redistribuer, par le biais du Budget d'investissement public, les fruits de la croissance économique et les ressources additionnelles issues de l'Initiative Pays pauvres très endettés (IPPTE).

12.2 La recherche de l'efficacité économique et la qualité de la dépense publique et privée

La planification du développement éclaire les choix des investissements publics et privés et, partant, contribue à l'amélioration de la qualité de la dépense publique et privée. C'est ainsi qu'elle peut servir de premier maillon de la chaîne planification, programmation, budgétisation et suivi ou chaîne PPBS.

12.3 La recherche de l'efficacité sociale et la mise en place de la traçabilité et de la dynamique sociale pendant et après la planification du développement

Bien appliquée, la planification du développement, permet de promouvoir la justice et la cohésion sociale, de développer les réseaux et l'apprentissage collectif. D'où la promotion :

- de l'apprentissage social qui est un *«mode d'apprentissage qui met à profit le savoir cumulé collectivement à la suite de l'ouverture mutuelle des acteurs afin d'améliorer leurs connaissances, voire de modifier leurs pratiques eu égard à des préoccupations, des objectifs ou des projets communs»* (Christiane Gagnon; Corinne Gendron, 2002) ;
- de l'équité sociale qui, selon la Banque Mondiale (2002), est un *«principe de développement durable et de développement humain visant la satisfaction des besoins essentiels et l'amélioration de la qualité de vie de tous les groupes sociaux et des communautés, notamment les plus vulnérables, grâce à l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins médicaux et aux services sociaux, à un logement de qualité»*.

L'apprentissage collectif et l'équité sociale sont des éléments de la dynamique sociale et favorisent l'efficacité sociale.

12.4 La promotion de la démocratie aux niveaux national, régional et local et l'instauration de la gouvernance dans les paliers périphériques du territoire

La représentation de toutes les catégories socioprofessionnelles et la participation des acteurs locaux à toutes les phases et les étapes du processus de planification du développement sont l'illustration et les indicateurs de l'émergence de la gouvernance aux niveaux national, régional et local. Cette gouvernance s'inscrit dans la même logique que celle prônée par Gilles Côté et Christiane Gagnon (2005). Il est important de souligner que dans la plupart des pays au sud du désert du Sahara, deux problèmes majeurs, ci-dessous énumérés, minent le processus de planification du développement :

- ✓ le choix des acteurs de développement;
- ✓ la non-contribution ou la faible contribution des acteurs de développement.

En planification, il est conseillé de faire le choix des acteurs de développement devant participer au processus, sur la base des principes de la démocratie participante afin de garantir la gouvernance au cours des opérations de planification (Marc-Urbain Proulx 1992). Toutefois, il est souhaitable d'établir des modalités de choix raisonnées de certaines catégories d'acteurs de développement, en fonction des caractéristiques démographiques, des réalités sociologiques du système sous planification et des objectifs à atteindre. Ces modalités de choix de certains acteurs de développement permettront d'améliorer la représentativité des acteurs de développement et de rendre meilleures la contribution et la participation des acteurs de développement. Et ce, dans la mesure où la

participation des acteurs de développement, fondée sur les statuts politique et social, n'assure pas toujours une contribution de qualité, un climat de dialogue réel et un environnement de négociation sincère au cours des opérations de planification du développement. Cette situation est patente dans certains systèmes politiques non démocratiques et les sociétés très hiérarchiques où prédomine la pensée unique.

Ces problèmes et bien d'autres constituent des obstacles actuels à la promotion de la gouvernance nationale, régionale et locale pendant les exercices de planification du développement.

12.5 Le respect de l'environnement et la préservation des écosystèmes comme finalités à atteindre au cours des exercices de planification du développement

La planification du développement permet de promouvoir une utilisation et une gestion rationnelles et saines des ressources naturelles. Cet exercice d'organisation de la gestion du développement d'une organisation devrait concourir à la conciliation entre les objectifs de développement économique, de développement social, de développement culturel et de développement environnemental. Ainsi, la planification du développement est également un instrument au service du développement durable, c'est-à-dire de la promotion d'un développement centré sur la personne et qui maintient l'intégrité de l'environnement, améliore l'équité sociale et l'efficacité économique en préservant les richesses culturelles et les acquis patrimoniaux (Christiane Gagnon, 2002). Ce point de vue est également corroboré par la Commission Brundtland, qui soutient que le développement durable est *«un développement qui répond aux besoins du présent sans*

compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs». Ces positions justifient le point de vue de certains spécialistes de développement durable qui pensent que la gouvernance est un outil au service de la planification du développement. La gouvernance étant un «*outil efficace de gestion [collective], de coordination des actions et de développement favorisant une répartition plus équitable du pouvoir entre les acteurs sociaux au sein de la société. [...] Cette gouvernance s'appuie sur une participation citoyenne et responsable*» (Gilles Côté ; Christiane Gagnon, 2005). Cette présentation de la gouvernance semble intéressante à plusieurs égards. Elle interpelle et responsabilise tous les acteurs sociaux au cours des opérations de développement et dans la gestion équitable de la société, et non pas uniquement les gouvernants comme le souligne l'ACDI (1998). Ainsi, nous constatons que la définition de cette agence de développement est très restrictive et renforce le pouvoir décisionnel des gouvernants. La gouvernance, vue sous le sens de l'ACDI, ne semble pas recommandée pour toute démarche participative et concertée dans les initiatives de développement.

Il nous semble aussi utile de préciser que le concept de développement durable a toujours été perverti pour des intérêts égoïstes et vicieux. Les dimensions sociale, culturelle et environnementale sont, dans la plupart des cas, annihilées au profit de la dimension économique. C'est ainsi que SADRUDDIN AGA KHAN (2002) avoue que «*le dogme de développement durable est trompeur*». Dans la mesure où le développement durable est, pour les adeptes de la mondialisation libérale, «*synonyme de la croissance durable [...] de la consommation durable [et] de la durabilité de l'action. [Cette perception] reflète le conflit entre une vision commerciale et une vision environnementale, sociale et culturelle du monde. [...] Or une activité économiquement durable n'est pas pour autant souhaitable, ni même acceptable d'un point vue éthique*». Devant cette dépravation du développement

durable et pour lui redonner son substrat réel au cours des interventions de développement, celui-ci préconise le renforcement de *la responsabilité étatique* et des missions régaliennes de l'État. Nous pensons qu'à la suite du constat d'échec de l'interprétation et de l'application du concept de développement durable relevé par les participants au Sommet mondial sur le développement durable, organisé par les Nations Unies à Johannesburg en août 2002, la planification du développement, et particulièrement la planification stratégique du développement après le Post-consensus de Washington, peut redonner les lettres de noblesse au développement durable en reconsidérant et en conciliant les dimensions économique, sociale, culturelle et environnementale dans les initiatives de développement. C'est ainsi que dans ce travail de recherche, nous allons toujours rappeler la nécessité d'harmoniser et de considérer conjointement les objectifs de développement économique, de développement social, de développement culturel et de développement environnemental dans le cadre de la promotion du développement durable et à visage humain. Dans ce travail de recherche, la dénomination de planification du développement économique, social, culturel et environnemental obéit à cette vision et à la stricte considération des constituants du développement durable, contrairement à l'ancienne appellation de planification du développement économique, social et culturel qui ne mettait pas en exergue la dimension environnementale et semblait limiter cette dernière au rôle de moyen pour atteindre surtout les objectifs économiques.

Dans la quête du développement durable, la planification du développement permet alors d'harmoniser et de concilier les objectifs économiques, sociaux et écologiques par le biais de la négociation entre les acteurs et l'apprentissage collectif. Cette harmonisation et cette

conciliation peuvent se mesurer à travers les résultats intermédiaires identifiés qui sont, entre autres: l'allocation rationnelle des ressources rares; la recherche de l'efficacité économique; la recherche de l'efficacité sociale; la promotion de la démocratie au niveau régional; le respect de l'environnement et l'efficacité dans les actions d'aménagement du territoire. Si elle est bien menée, la planification du développement apporte des changements prononcés dans la gestion de la société, elle redistribue des cartes et des responsabilités au sein de celle-ci, elle repositionne certains partenaires tels que la population, le syndicat et le secteur privé qui deviennent, par conséquent, des forces d'analyse et de propositions capables de définir leur devenir et de mener des négociations au sein des instances nationales, régionales et locales de planification. Pour résumer l'utilité de cette discipline, les propos de André Moutou (2000 :1) sont éloquentes :

Au niveau des États/Nations, la planification a connu une large utilisation après la deuxième guerre mondiale : d'abord les pays européens et d'Asie, puis les pays en voie de développement ont organisé leur développement à l'aide des plans.

En explorant et en analysant l'utilité de la planification du développement, il se dégage plusieurs principes qui constituent les poutres maîtresses de certains concepts de développement. Une meilleure application de ces principes de développement favorise, indéniablement, le rayonnement de la planification du développement et facilite la compréhension et la crédibilité de cette discipline scientifique.

CHAPITRE 4

CADRE THÉORIQUE, CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Le présent chapitre traite du cadre théorique de notre recherche. Ainsi, il est question de la présentation du champ d'étude retenu, à savoir la planification. La planification du développement et la planification stratégique du développement, représentant respectivement le cadre de réflexion et le champ de pratique de cette étude, sont aussi exposées dans la première partie. La deuxième partie propose une clarification de l'objet d'étude en appuyant sur le respect des règles et des façons de faire propres à la planification stratégique. Le cadre d'analyse de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement sous toutes ses coutures fait l'objet de la troisième partie. Ce cadre d'analyse se concentre sur deux approches: une première approche basée sur le respect des principes de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et une seconde approche, qui s'appuie sur le respect de la démarche spécifique à cette science au cours de la même phase. La quatrième partie est consacrée aux objectifs, aux questions de recherche, aux propositions de départ qui guideront l'analyse, aux variables utilisées ainsi qu'à la pertinence de la recherche. La démarche méthodologique, qui constitue la cinquième et dernière partie de ce chapitre, explicite les stratégies de recherche retenues, les techniques de collecte de données indispensables pour cette étude, les techniques d'analyse des informations recueillies et, enfin, l'éthique de ce travail de recherche.

PARTIE 1 : LA PLANIFICATION DU DÉVELOPPEMENT COMME OBJET D'ÉTUDE

Ce travail de recherche est l'une des exigences partielles de l'obtention du diplôme de philosophiae Doctor (Ph.D) en développement régional. Au cours de notre recherche, il est particulièrement question de passer au peigne fin la méthodologie d'élaboration des plans stratégiques de développement des départements ministériels encore appelés les stratégies ministérielles de développement en République du Cameroun. Pour ce faire, la planification comme champ d'étude est d'abord théoriquement cernée. Ensuite, le cadre de réflexion, qui n'est autre que la planification du développement, est examiné. Enfin, la présentation de la liaison méthodologique entre la planification stratégique du développement, notre champ de pratique, et la méthodologie d'élaboration des plans stratégiques ministériels de développement ou des stratégies ministérielles de développement, notre champ de spécialisation, constituent le contenu de la dernière section de cette partie du chapitre.

1 Planification : champ d'étude

Selon Marc-Urbain Proulx (1992, 1-4), la planification est une science dont l'existence et la pratique sont très anciennes. D'abord, elle a été considérée comme une philosophie indispensable à la gestion de la cité à partir de la République de Platon. Cette philosophie répondait à deux questions : pourquoi planifier ? et quels sont les buts ? Les réponses à ces deux questions renvoient à ce que cet auteur qualifie de préoccupation fondamentale justifiant la quintessence de la planification. Il note aussi d'emblée que l'idée principale est

de changer la réalité en référence aux principes et aux valeurs de la nouvelle réalité désirée et aux choix de société. Ensuite, la planification est devenue, au début du XX^e siècle, «*une discipline qui revendique un statut de science*» marquée par une évolution du raisonnement, un déploiement de la planification vers d'autres sciences ainsi que le repositionnement de la réflexion planificatrice au centre de la progression «*d'une préoccupation pour la substance (pourquoi) vers une préoccupation de procédure (comment)*». Cette dernière préoccupation est aujourd'hui au centre de l'actualité avec toutes les mutations socio-économiques mondiales et l'universalité de son champ d'application, à savoir : territoire (nation, région, ville, village, urbain, rural, quartier, hameaux), secteur d'activité (industrie, agriculture, élevage, éducation, transport, etc.) et organisation (entreprises publiques et privées, structures institutionnelles, organisations sociales, syndicales, etc.). La planification est une science à usage multiple et d'utilité diverse. Elle permet, entre autres, d'anticiper, de prévoir, d'élaborer une vision à long terme, d'analyser globalement un phénomène existant, de définir des buts et des objectifs précis, d'évaluer les effets d'un phénomène ou d'une décision publique, de promouvoir l'innovation dans les interventions des différents acteurs concernés et impliqués, de cibler les responsables des actions et des interventions, de cerner les conséquences directes et indirectes des actions et des interventions et de s'adapter aux ruptures et aux turbulences socio-économiques. Pour ce faire, la planification s'est dotée d'une *organisation scientifique générale et globale* en appropriant les différentes procédures méthodologiques et de nombreux principes des autres sciences dans le but de mieux gérer la réalité, d'être plus efficace et de satisfaire les attentes des planificateurs et des autres acteurs concernés (Campbell et Fainstein, 2003). Nous pouvons alors avouer, au regard de cette analyse, que la planification s'est inspirée des méthodologies et des

principes de plusieurs sciences pour bâtir sa méthodologie globale et ses principes généraux.

Dayan A. et al. attestent que *«la planification, c'est de l'action disposée en avance»* (2000). Quant à lui, Marc-Urbain Proulx (2002 : 20) explique que *«la planification se présente comme l'application de la méthode scientifique à la prise de décisions»*. Pour certains penseurs, la planification est l'art de contrôler l'avenir; c'est pourquoi Ackoff (1973 :1) indique que la planification est la science qui permet de concevoir un futur désiré et d'identifier les moyens qui permettront de le réaliser. Dans la définition de la planification de Ackoff transparaissent, en plus de la prospective : futur désiré, les moyens de réalisation dudit futur. La prospective étant pour cet auteur *«une forme d'analyse stratégique qui implique un ensemble de processus participatifs consistant à rassembler les systèmes intelligents d'analyse de l'avenir et de construire la vision pour orienter les décisions et les actions communes actuelles»*. L'Institut Jules Destrée (2004) de Wallonie trouve que :

La prospective est une démarche rigoureuse – généralement réalisée de façon transdisciplinaire et en réseau – qui permet de déceler les tendances d'évolution, d'identifier les continuités, les ruptures et les bifurcations des variables (acteurs et facteurs) de l'environnement ainsi que de déterminer l'éventail des futurs possibles. Elle permet ainsi d'élaborer des stratégies cohérentes et d'améliorer la qualité de la décision à prendre. Elle est une des techniques nécessaires à la proactivité, attitude de celui qui anticipe l'événement dans ses réflexions, agit pour provoquer les changements souhaités et saisit les opportunités nouvelles.

Ces dernières prises de position apportent des éclaircissements utiles sur la définition très générale de Sawyer. Des travaux de Snyder et Glueck (1980 : 73), nous pouvons retenir que la planification est un ensemble *« [d'] activités qui ont pour préoccupation spécifique de déterminer à l'avance quelles actions et quelles ressources physiques et humaines sont nécessaires pour atteindre un but. Elles incluent l'identification des alternatives,*

l'analyse de chacune d'entre elles, et la sélection des meilleures». En abondant dans le même sens que Snyder et Glueck, Ozbekhan (1969 :151) certifie que la planification est un *«processus de décisions orientées vers le futur»*. Une lecture minutieuse de ces visions de la planification permet de retracer l'importance : du choix des actions à mener, de l'identification des moyens indispensables à la réalisation de ces actions et des mécanismes de prise de décision. En bref, la planification est un ensemble d'engagements réalisables dont l'organisation tient compte des actions déjà effectuées et de l'exploitation de nouvelles opportunités (Van Gunsteren, 1976, cité par Henry Mintzberg, 1969 : 3). Ce point de vue est très pertinent, car il rappelle le rôle primordial du passé dans les exercices de planification. Ainsi, la conception du futur désiré se fera en tenant compte des erreurs passées pour comprendre la situation actuelle, d'une part, et, d'autre part, pour mieux faire des choix des actions à mener permettant d'éclairer la prise de décision. Ce regard rétrospectif permet d'orienter l'avenir, c'est-à-dire d'opérer des choix des actions concourant à un futur désiré.

Pour nous résumer, nous allons solliciter le recoupement des définitions pertinentes et complémentaires de Marc-Urbain Proulx (1992 : 4) qui exprime que la planification est à la fois :

- une *«liaison entre connaissance et actions»* (Meyer, A.C., 1967) ;
- une science utile à l'identification et à *«l'atteinte des objectifs en assemblant les actions selon l'ordre séquentiel»* (Abel D. F, 1980) ;
- une *«suite d'actions que nous pouvons suivre et qui nous conduira à nos buts désirés»* (Churchmann, 1984) ;
- un *«processus de choix stratégiques qui requiert la capacité d'anticiper le futur et de s'adapter à l'imprévu»* (J. K. Friend and W. N. Jessop, 1969) ;

- un «*processus de préparation d'une série de décisions pour l'action future dirigée pour atteindre des buts par des moyens choisis*» (Yehezkel Dror, 1997) ;
- «*l'application de la méthode scientifique... pour la formulation de politique*» (Faludi, 1973) ;
- « [*l'*] *application de la raison pour la prise de décisions collectives*» (Faludi, 1987) ;
- des agissements réfléchis pour infléchir une évolution spontanée.

Ces définitions font référence à *un processus* et à *une procédure*, bref, à une méthodologie appropriée. Ces définitions démontrent de façon claire que la planification est une science qui passe par «*l'utilisation rationnelle des moyens plutôt que par la définition des fins [...], par la procédure plutôt que par la substance [...], par la gestion de la réalité plutôt que par le changement de la réalité*» (Marc-Urbain Proulx 1992 : 4).

Ces différentes définitions de la planification ainsi que les observations sur la compréhension de cette science constituent une transition idéale vers la présentation de la planification du développement.

2 Planification du développement : cadre de réflexion

Dans cette section, dans un premier temps, nous allons essentiellement définir et comprendre le concept de planification du développement. Dans un second temps, en

nous appuyant sur les résultats des travaux de certains chercheurs sollicités dans le cadre de cette recherche, nous expliciterons le cadre de réflexion de ce travail de recherche.

2.1 Les définitions de la planification du développement

Parmi les multiples définitions attribuées à la planification du développement, certaines ont attiré favorablement notre attention. Dans ce répertoire, nous pouvons retenir que la planification du développement est un outil de travail qui s'adresse à tout groupe souhaitant organiser, préparer et maîtriser son avenir (Berthomé J.; Mercoiret J., 1993). Pour André Moutou (2000 :1), la planification du développement permet de déterminer des objectifs précis et des moyens propres à l'atteinte desdits objectifs, ceci dans des délais prévus. Parlant de la planification du développement, Atreize (1971, 14) avoue que *«la planification est un processus qui comprend l'élaboration du Plan et son exécution»*.

Ces deux définitions semblent identiques, au regard de la finalité à atteindre et de l'instrumentalisation de la planification du développement. Toutefois, il serait indiqué de les compléter et de les enrichir par les éléments de définition de la planification régionale. Selon Robert Robert (1995), on entend par planification régionale *«la planification des interventions visant à susciter le développement économique, notamment en ce qui concerne les actions de l'État et du secteur privé, c'est à dire : [...] la mise en place et [le] maintien des équipements et d'infrastructures, [les] politiques ou [les] actions sectorielles dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, de la pêche, de la forêt, etc.»*. Toutefois, la planification régionale est également *«l'ajout de la rationalité à la prise de décisions collectives sur les territoires situés entre l'État central et les collectivités*

locales» (Marc-Urbain Proulx, 1996). Dans le cadre de la planification du développement, il s'agit de «*la rationalité subjective et de la rationalité des images du monde. La rationalité objective est fortement influencée par les besoins de chacun*». Elle se différencie des autres formes de rationalités (rationalité économique traditionnelle et rationalité des images du monde) par son «*côté évolutif* » c'est-à-dire sa capacité d'énumérer les besoins, d'étudier et de réaliser les souhaits, d'une part, et, d'autre part, par son «*côté intuitif*», en ayant recours au «*sentiment et à l'humeur*». Par contre, «*la rationalité des images du monde (du marché, des ressources disponibles, des objectifs possibles, etc., dans le cas du développement régional), par des individus (par les entreprises) et les groupes (par exemples les gouvernements locaux), se réalise à travers des processus d'apprentissage collectif*». Cet apprentissage, source d'inspiration d'actions collectives et responsables, est impulsé par les relations et la qualité de communication entre les acteurs sociaux (Pierre-André Julien, 1996 : 236). Dans la même logique de pensée, Charles Bettelheim (1966, 23) confirme que «*les décisions économiques ultimes et réelles sont prises par les agents économiques individuels en fonction de leurs intérêts particuliers*». Il ressort de ces définitions que les termes *intervention*, *intervenant* et *territoire* signifient respectivement des projets retenus, des acteurs impliqués et des espaces d'intervention et des bénéficiaires desdits projets. Ces termes constituent l'originalité de ces dernières définitions et bonifient non seulement la perception de la planification du développement, mais ils donnent également une meilleure visibilité de cette discipline. En outre, L. Soberon (2005 :1) présente la planification du développement comme un outil permettant de gérer l'avenir; aussi, cette gestion de l'avenir n'est possible que si les objectifs sociaux, économiques et écologiques sont fixés et harmonisés. À cet effet, cette science de la raison et de la promotion du développement économique, social,

culturel et environnemental donne une grande flexibilité et un parfait discernement entre *«les énoncés positifs, c'est-à-dire ce qui est possible de réaliser et les énoncés normatifs ou ce qui est souhaitable»* de réaliser pour l'intérêt des partenaires de développement d'un territoire donné ou d'une organisation bien identifiée (Michael Parkin et al, 2000 : 15).

De nos jours, en référence aux définitions précédentes et sans se soucier de l'échelle et du niveau d'intervention, la planification du développement peut être définie comme étant un processus rationnel multisectoriel, multidisciplinaire et participatif, visant à promouvoir un développement endogène, intégré et durable d'un territoire donné ou d'une organisation précise. Ce processus s'appuie d'abord sur les réalisations passées en reconsidérant les leçons tirées ; puis sur l'analyse de l'environnement intérieur et extérieur pour avoir une bonne vision, afin de mieux circonscrire le futur désiré; ensuite sur l'analyse de la situation actuelle pour identifier les actions appropriées ainsi que les moyens nécessaires pour atteindre le futur désiré ; enfin sur la rationalité pour retenir les actions appropriées et les délais d'exécution desdites actions, pour choisir les responsables de leur exécution et du contrôle, du suivi et de l'évaluation de leur exécution.

Quoique fort longue, cette définition de la planification du développement fait l'économie de toutes les définitions de la planification en tenant compte de la finalité et des objectifs attendus de cette discipline des sciences régionales.

2.2 Cadre de réflexion sur la planification stratégique du développement

Le produit de la planification en général et de la planification du développement en particulier est le Plan. Atreize (1971, 40) éclaire globalement notre lanterne sur le Plan de développement de la façon ci-dessous :

Le Plan se présente comme une nébuleuse de buts, d'objectifs, de normes indicatives, de programmes, de vœux, de recommandations, de prévisions et non comme un texte où seraient clairement énoncés et hiérarchisés des objectifs et définies des actions. [Sur cette toile de fond], le Plan définit des perspectives générales de développement économiques à moyen terme, sous forme notamment d'objectifs quantifiés, ainsi que les lignes d'ensemble de la politique économique associées. [...] L'expression la plus rigoureuse de ces orientations est la projection macro-économique associée au Plan, qui constitue l'une des références les plus claires pour suivre l'exécution de l'ensemble du Plan. [...] Le plan contient des engagements relatifs aux programmes d'investissements publics, investissements des entreprises publiques et équipements collectifs [...] Le plan comporte enfin un grand nombre de suggestions et recommandations touchant à des mesures ponctuelles et à des réformes dans de très nombreux domaines. [...] Mais il s'agit des vœux et non de programmes d'action engageant la responsabilité du gouvernement.

Nous considérons simplement le plan de développement comme un ensemble d'objectifs de développement à atteindre dans un horizon bien déterminé. Ces objectifs sont déclinés dans un plan en actions et autres moyens réalistes. Aussi, les responsables chargés de réaliser ces actions et les sites d'implantation desdites actions sont bien identifiés après un choix raisonné et consensuel. Les dispositions de suivi et d'évaluation sont bien étudiées et représentées ainsi que les mesures d'accompagnement (mesures d'incitation, de coercition et de mitigation) de la réalisation des actions retenues dans le Plan. Enfin, les mécanismes d'imputabilité, d'adaptation et de correction des objectifs et des actions retenues sont contenus en bonne place dans ce document de cadrage et de gestion des affaires publiques.

Du point de vue des spécialistes français de la planification du développement, l'importance et l'ampleur du plan de développement vont de soi. Pierre Bauchet (1966, 114) témoigne que:

[...] La nécessité de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan n'est guère contestée aujourd'hui en France – il est assez remarquable qu'aucun gouvernement, même ceux qui se réclament du libéralisme économique, ne l'ait condamnée – par contre, le choix des moyens destinés à en assurer l'application fait l'objet de polémiques. Certains souhaitent que le plan soit un ensemble de directives générales assorti d'un nombre restreint de contraintes ; d'autres voudraient au contraire multiplier les mesures d'exécution. Le plan est aujourd'hui plus conforme aux souhaits des premiers qu'à ceux des seconds. [...], c'est un ensemble de directives, d'intentions, d'orientations, dont aucune ne possède par elle-même de valeur exécutoire, mais qui annoncent et préparent un nombre limité de mesures ultérieures.

L'évolution du paysage économique mondial, avec la mondialisation et le libre-échange, ainsi que «l'ampleur des incertitudes qui caractérise l'avenir, sans oublier la difficulté de définir cinq ans à l'avance une politique économique» ont été les fondements de la transformation progressive de la planification du développement dans certains pays et surtout en France. Eu égard à cette nouvelle donne, on a préconisé «la substitution d'une planification et de perspectives glissantes (dites aussi : revolving) à la planification et aux perspectives à horizon fixe. Les choix à moyen terme seraient alors réexaminés et, le cas échéant, redéfinis tous les ans, en fonction des évolutions survenues». Cet examen se fera sur l'initiative du gouvernement qui proposera «dans le cadre d'une procédure publique et politique, une modification des objectifs retenus dans le Plan ou des moyens mis en œuvre» (Atreize, 1971 : 81). L'évolution de la planification du développement est ainsi intimement liée à

L'histoire économique récente montre ainsi qu'à un Plan conçu comme un ordre de marche rigide devrait être substitué un Plan conçu comme stratégie : définir une stratégie ce serait en théorie prévoir à l'avance toutes les éventualités possibles et la décision à prendre dans chacune de ces éventualités (la tactique

étant l'application sur un terrain des principes de la stratégie adoptée avant que l'action commence).

Deux éléments caractérisent la définition de la stratégie; il s'agit respectivement d'une *«liste de toutes les éventualités possibles et la définition des politiques économiques de riposte à l'aléa»* (ibid., 75 ; 76 ; 77).

Pour Gaston Berger cité par Pierre Massé, (1965, 199) *«Il y a stratégie à partir du moment où l'on accepte l'idée de compléter les projets établis à l'avance par de nouveaux projets inspirés par les circonstances»*. Il s'agit pour les personnes de contourner les choix aléatoires de la nature par des actes contraléatoires, réfléchis et volontaires et *«d'accepter les faits, mais non les fatalités»* (Pierre Auger cité par Pierre Massé, 1965). Il faudrait relever que les décisions prises aujourd'hui n'épouseront pas automatiquement les réalités et les contours des incertitudes du futur. Cette lecture et cette approche de la planification du développement sont dites stratégiques.

Cette mutation, responsable de *«la substitution d'une planification et de perspectives glissantes à la planification et aux perspectives à horizon fixe»*, explique le passage de la dénomination de Plan de développement à celle de Stratégie de développement. De ce point de vue, nous avons la certitude que le plan de développement et la stratégie de développement, entendus dans le sens qui vient d'être précisé, sont dans la forme et le fond bonnet blanc et blanc bonnet dans la plupart des pays. Pour la simple raison qu'il s'agit d'un arrimage de la planification du développement aux exigences actuelles de l'économie de marché et de l'adaptabilité de la planification à l'environnement actuel, tout en explorant l'environnement externe et en réagissant aux incertitudes et aux aléas du futur désiré. La définition de la stratégie par Pierre Massé (1965, 200), renforce notre

compréhension de cette notion technique. Pour ce spécialiste de la planification du développement en France,

Une stratégie est un ensemble de décisions conditionnelles définissant les actes à accomplir en fonction de toutes les circonstances susceptibles de se présenter dans le futur. Définir une stratégie, c'est établir la table de toutes les situations auxquelles on pourrait être confronté et choisir dès l'origine la décision que l'on prendrait en face de chacune d'elles.

Nous sommes persuadés que le marché est le principal artisan des incertitudes. Il génère aussi toutes les situations conflictuelles et il est le catalyseur des effets extérieurs pouvant compromettre le futur désiré. Sous ce regard, il influence profondément l'environnement futur, car il marque de son empreinte l'évolution de la situation économique d'un pays, d'une région et d'une organisation.

La stratégie est alors, dans le cadre de la planification du développement, l'identification des mécanismes d'alerte et la mise en place des dispositions de management et de gestion stratégiques de l'exécution d'un Plan de développement afin d'adapter et de recadrer subtilement la finalité, les buts, les objectifs, les programmes, les actions à mener et les moyens à mobiliser aux réalités socio-économiques et spatiales. La stratégie de développement implique également l'internalisation dans le processus décisionnel, particulièrement durant toutes les phases de la planification du développement, de la politique discrétionnaire. *«La politique discrétionnaire est une politique ponctuelle, et parfois inédite, adoptée en réaction à la situation économique du moment; elle tient compte de toutes les informations existantes, y compris des leçons tirées des erreurs du passé»* (Michael Parkin et al. 2000 : 487).

En résumé, la stratégie de développement est pour nous la planification dite *traditionnelle* de développement plus la prise en compte des exigences des forces du marché, le

renforcement des principes de la prospective, l'ajout de la méthode de rationalisation des choix budgétaires et, dans certains cas, l'application des exigences et le respect des principes de la chaîne PPBS. Ces nouvelles contributions sont des trouvailles américaines destinées à bonifier la méthodologie de planification du développement *dite traditionnelle* et à contribuer à l'efficacité de cette discipline.

3 Planification stratégique du développement : champ de pratique

À la suite de l'évolution dans le temps de la démarche de la planification, en général, et en particulier de la planification du développement, la planification stratégique du développement a vu le jour et elle a maintenant pignon sur rue. Les différentes étapes de cette évolution sont examinées dans les autres parties de ce travail. D'emblée, précisons que la planification stratégique est un ensemble de concepts, de procédures et de tests (Bryson, 1988 : 512), d'où l'exigence d'un effort discipliné durant tout le processus de planification stratégique. Michel Godet (1985 :170) s'appuie sur les définitions de la planification examinées plus haut pour circonscrire la planification stratégique et il les complète. Dans sa démarche, ce chercheur articule la définition de la planification à celle de la stratégie. Pour lui, la stratégie est un «*ensemble de règles de conduite – au sens militaire, la stratégie est l'art de conduire les forces en vue de la victoire*». L'art et la victoire représentent respectivement ici les procédures à suivre et les tests à effectuer, et l'objectif à atteindre. L'ACDI (1997 :1) soutient que tout en étant un instrument de gestion collective, la planification stratégique est, de prime abord, un dispositif d'organisation, de préparation et de maîtrise de l'avenir d'une organisation donnée dans un espace bien

déterminé. L'Université Laval (1993 :1) utilise six mots clés pour comprendre la planification stratégique. Il s'agit de : *changement, adaptation, environnement, mission, forces et faiblesses* (Reny, Paul, 1993). Les éminents chercheurs de ce prestigieux institut universitaire du Québec affirment que «*tous les canevas qui présideront à l'élaboration des documents de planification découlent de cette définition [...] et pour compléter cette définition, on doit ajouter que les finalités des opérations de planification sont d'assurer la continuité et la persévérance dans l'action et de contrôler et coordonner le changement*». En paraphrasant Michel Godet (1985 :170), la compréhension de ces six mots clés n'est possible que si les concepts stratégie et tactique sont bien distingués, parfaitement élucidés et mieux combinés durant tout le processus de planification. Cet auteur différencie bien ces deux concepts et définit le concept de stratégie comme un ensemble d'objectifs à atteindre et de règles retenues pour codifier, harmoniser et faciliter l'atteinte des objectifs. Tandis que le concept de tactique est la globalité des moyens à mobiliser et indispensables pour atteindre les objectifs visés. Sous cet angle,

La tactique ou politique apparaît comme une décision contingente [...] une stratégie comprend un ensemble de tactiques qui correspondent aux décisions à prendre, suivant les différents contextes d'évolution possibles pour parvenir aux objectifs. (Michel Godet, 1985 :170)

En analysant et en compilant toutes ces définitions de la planification stratégique, en prenant en compte les spécificités et les éléments complémentaires de celles-ci, la définition de Bryan Barry (1997), à savoir : «*la planification stratégique est un processus systématique qui détermine ce que vous êtes, où vous en êtes, quel but vous voulez atteindre, comment et à quel moment vous voulez l'atteindre, qui effectuera le travail et quels en sont les coûts*», nous semble plus complète et concrète. En effet, l'esprit, la lettre et les dimensions des différentes définitions de la planification stratégique examinées dans ce travail sont respectés et représentés dans cette définition. Notre jugement se fonde sur

la compréhension de cette définition à partir des multiples visions de la planification stratégique. De cette manière et en décryptant ladite définition, les sens des questions ci-dessous sont alors élucidés :

- ✓ *ce que vous êtes* sera apprécié à travers votre passé ;
- ✓ *où vous en êtes* fera la lumière sur votre situation actuelle ;
- ✓ *quel but vous voulez atteindre* représentera votre futur désiré ;
- ✓ *comment et à quel moment vous allez l'atteindre*; ici les moyens nécessaires et l'échéancier devront être examinés ;
- ✓ *qui effectuera le travail*; cette question soulève l'épineux problème de la responsabilisation des acteurs impliqués dans l'atteinte des objectifs souhaitables et aussi l'imputabilité de ceux-ci durant la réalisation des actions retenues ;
- ✓ *et quels en sont les coûts* soulève uniquement les aspects financiers; une évaluation financière des actions retenues est capitale, surtout dans la perspective d'élaborer un budget réaliste et conséquent.

En bref, les questionnements contenus dans cette définition permettent non seulement d'avoir une bonne vision et une meilleure lecture d'un environnement ou d'une situation, mais ils éclairent également la prise de décision collective sur la base de la rationalité. D'ailleurs, Fernand Gosselin (1993 :2) partage le même avis que Bryan Barry, estimant que *«la planification stratégique est un processus systématique grâce auquel l'organisation examine les opportunités et les menaces de l'environnement, analyse ses forces et ses faiblesses, révisé ou définit sa mission, élabore ses priorités, fixe ses objectifs et détermine les moyens pour les atteindre»*. C'est aussi pourquoi le Programme d'animation communautaire d'Halifax (2000 :4) considère que *«la planification stratégique*

va plus loin que la planification. Elle consiste, en partie, à examiner vos ressources internes pour ensuite vous tourner vers le monde extérieur, ce qui aidera à déterminer de quelle manière vous devez vous y prendre pour concrétiser votre vision». En revisitant les définitions de la planification, la planification du développement et de la planification stratégique, nous pouvons affirmer qu'en ce qui concerne la finalité, la convergence entre les deux concepts est effective; l'unanimité semble également se dégager pour ce qui est du processus. Cependant, des divergences sont relevées sur la gestion et la conduite de ce processus. L'ex-ministère des Affaires Économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du territoire du Cameroun, aujourd'hui renommé ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire, minimise cette différence entre la planification et la planification stratégique. Ce département ministériel certifie que la planification stratégique n'est autre que le renforcement de la rationalité et de la rigueur dans le processus de planification. Cette institution gouvernementale camerounaise indique que: *«une stratégie de développement se perçoit notamment comme l'art de combiner les actions des forces économiques, sociales et culturelles en vue d'atteindre, à un horizon donné, les objectifs de croissance que l'on s'est fixé»* (MINEPAT, 2003:6). Cette définition nous semble restrictive; car il est regrettable de constater qu'à travers la croissance économique, l'objectif économique est la seule priorité à atteindre dans cette perception claire de la planification stratégique. En plus, en faisant fi de la dimension environnementale et en cantonnant les dimensions sociale, culturelle et environnementale en moyens pour *booster* la croissance économique, cette vision du développement questionne la volonté affichée du gouvernement camerounais de promouvoir le développement durable, de réaliser avant 2015 les objectifs du millénaire (ODM), particulièrement de transcrire dans les faits l'Agenda 21 local en programmes et en projets

de développement réalistes et réalisables au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement.

Michel Godet (2004) fait également remarquer que la planification stratégique du développement, telle que conçue aujourd'hui, s'est inspirée de la planification stratégique d'entreprise. La planification stratégique d'entreprise s'appuie sur *«la prévision, l'organisation de la croissance et la diversification des activités de l'entreprise dans son ensemble et à long terme»*. En plus, la planification stratégique intègre *«les turbulences de l'environnement, dit stratégique, et nécessitant une adaptation des objectifs en conséquence»*.

À la suite de cette réflexion, la planification stratégique est considérée comme un outil d'aide à la décision au service du développement économique, social, culturel et environnemental d'un système sous planification. Ce type de planification se distingue par son approche stratégique. Cette approche exige une gestion stratégique et méthodique durant toutes les phases de planification afin d'atteindre l'objectif ciblé ou les objectifs visés. Parlant de l'approche stratégique dans la promotion du développement économique régional, Jean-Pierre Filiâtre (1993) affirme que l'approche stratégique est *«une meilleure prise en compte des incertitudes, le fait, autrement dit, de ne pas être paralysé par l'impossibilité de faire des prévisions quantitatives; c'est ainsi une meilleure façon de faire face à la concurrence, dans le cadre d'une économie ouverte et de l'intégration européenne»*. L'Europe est considérée ici comme étant un territoire. Le développement économique est, selon cet auteur, l'objectif ciblé par les utilisateurs de l'approche stratégique dans le but de mettre en place une économie européenne ouverte et intégrative. Cet outil d'aide à la décision peut être opérationnel dans les différents paliers

de territoires. Michael Storper (1997, 2) considère que *«les territoires, qu'il s'agisse de régions périphériques ou d'agglomérations de première importance, peuvent être caractérisés par le degré d'interactions et de spillovers (débordements ou externalités positives) entre facteurs de production, organisations et technologies qui y sont présents»* (GRIDEQ et GRIR, 1997). Cette représentation du territoire est largement partagée par Christiane Gagnon (1994, 17), pour qui le territoire *« [...] est la résultante et la partie constitutive d'un ensemble complexe et réticulaire d'interactions qu'établissent les acteurs à partir de leurs lieux de vie, d'espaces sociaux, de traits culturels, des usages des ressources mais aussi de contraintes exogènes ou endogènes»*. Les attributs fondamentaux de l'approche stratégique, principalement la détermination et la formulation des priorités, l'articulation des priorités déterminées et leur formulation dans le temps, en font un instrument proactif et réactif *«pour préparer et éclairer les décisions stratégiques»* (Christian Comelieu, 1999 :24) des acteurs des territoires. L'établissement des priorités ou priorisation nécessite la mobilisation de toutes les parties prenantes ou concernées autour des vrais enjeux de développement en établissant par consensus, d'abord, des critères de priorisation. Ces critères renseignent et justifient les choix des acteurs du territoire.

L'originalité de cette planification stratégique réside dans le fait qu'elle s'inscrit dans la modernité en consacrant l'intervention publique et principalement la canalisation des actions des institutions publiques vers l'atteinte des objectifs de développement, comme le souhaite si bien Christian Comelieu (1999, 1). En plus, elle intègre certaines forces de la planification allocatrice et de l'approche institutionnelle. C'est dans ce sens que va le MINEPAT (2002, 1) lorsqu'il constate que :

Les 30 dernières années ont montré qu'identifier des projets pour dépenser rapidement et injecter des ressources n'a qu'un effet macro-économique immédiat, sans lendemain ; une stratégie maîtrisée permet au contraire d'obtenir

une allocation ciblée et optimisée des ressources, tout en recherchant un effet de levier durable sur les supports de développement économique et social. Ces actions ne seront du reste pas que des investissements ; certaines stratégies peuvent reposer en grande partie sur des mesures de réglementation ou d'appui au fonctionnement. Il est donc essentiel que ces documents soient précis et fournissent des programmes cohérents dans lesquels toutes les actions (projets, moyens renforcés de fonctionnement, mesures institutionnelles) ont une synergie optimale.

Au Cameroun, la planification stratégique ministérielle du développement peut être entendue comme l'application des pratiques, des outils, de la méthodologie, de l'approche participative et des règles, bref des canons de planification stratégique du développement au cours de l'élaboration, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation des plans de développement relevant des domaines d'autorité des départements ministériels. La planification stratégique ministérielle du développement a pour finalité l'instauration d'une gestion transparente, participative et proactive du développement économique, social, culturel et environnemental axée sur les objectifs précis, réalistes et prédéfinis de manière consensuelle par les acteurs de développement concernés.

Selon nous, cette planification implique tout d'abord une bonne compréhension des environnements externe et interne de chaque département ministériel, au regard de l'organisation du travail gouvernemental. Ensuite, une bonne maîtrise des politiques sectorielles de développement, également une parfaite connaissance des dispositions législatives et réglementaires sur l'aménagement du territoire. Elle demande enfin une bonne maîtrise des théories de développement, des principes, des outils et des méthodes de planification stratégique du développement et, singulièrement, la compréhension et l'utilisation de l'approche stratégique.

Entre les enjeux nationaux et les réalités locales, la planification stratégique du développement semble s'appuyer sur les leviers locaux de développement (Dimitriou et

Thompson, 2007) en faisant participer les acteurs régionaux et locaux à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement, surtout les composantes régionales et locales de ces outils de gestion. Les acteurs de développement de la périphérie contribueront substantiellement à la formulation des programmes et des projets de développement régional et local susceptibles d'être considérés à l'échelle nationale (MINEPAT, 2002 : 5; 11). Le contenu du contrat plan répond à la volonté de traiter les problèmes de développement à partir de la base et de considérer les aspirations des populations, principales bénéficiaires des actions de développement.

En bref et selon notre perception, la planification stratégique du développement peut être comprise comme une forme de planification qui, en plus des principes et des caractéristiques traditionnels de cette science de la rationalité, se distingue par sa démarche stratégique et méthodique visant à considérer, au cours de son processus les enjeux nationaux et locaux en tenant compte de l'environnement mondial tout en privilégiant les aspirations des différents acteurs de développement impliqués.

Ainsi, examiner la méthodologie d'élaboration des plans stratégiques de développement ou des stratégies de développement, en général, et des stratégies ministérielles de développement, en particulier, revient à revisiter les principes, les outils, la démarche stratégique et méthodique utilisés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ceci, dans le but de concilier et de conjuguer les exigences méthodologiques, les enjeux de la mondialisation et la promotion du développement durable, garant de la gestion rationnelle des ressources disponibles et de la prise en compte des aspirations des acteurs de développement au cours des exercices de planification du développement au Cameroun.

PARTIE 2 : CLARIFICATION DE L'OBJET DE L'ÉTUDE : RESPECT DES EXIGENCES MÉTHODOLOGIQUES ET DES CANONS DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE AU COURS DE LA PHASE D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT, AUTREMENT DIT, AU COURS DE L'ÉLABORATION DES PLANS STRATÉGIQUES MINISTÉRIELS DE DÉVELOPPEMENT

Cette recherche est circonscrite autour des facteurs contraignants de l'élaboration des stratégies de développement au Cameroun, particulièrement les insuffisances méthodologiques et techniques liées à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun. De manière globale, elle permet de justifier techniquement l'évolution stagnante du processus d'élaboration des stratégies de développement au Cameroun.

Le concept de méthodologie a une pluralité de définition en fonction des disciplines scientifiques. Pour mieux cerner ce concept, nous allons partir de la définition d'ordre général avant de nous focaliser sur la définition des autorités camerounaises.

D'une manière générale, dans le cadre de la recherche en sciences sociales, la méthodologie est «*la façon générale dont il faut mener à bien une recherche*» avance Daniel Schneider (2004, 6). Toutefois, dans le cadre spécifique de l'élaboration des stratégies de développement, la méthodologie peut être considérée comme :

Un ensemble de «petits trucs» permettant de simplifier la tâche ; un «pense-bête» d'actions à ne pas oublier ; un ensemble d'outils à utiliser ; une démarche systématique qui permet de décomposer le thème d'étude en tâches simples, et de faciliter la comparaison de l'étude avec d'autres études similaires ; une procédure à appliquer pas à pas, éventuellement avec une liste de contrôle (check list) dont on coche les étapes chaque fois qu'elles sont finies¹².

¹² Wikidepia, L'encyclopédie libre, *Méthodologie*, URL: <http://fr.wikipedia.org/wiki/Méthodologie>, Visité le 22 juillet 2006.

Pour l'ex-ministère des Affaires Économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT), aujourd'hui renommé ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT), la méthodologie est un guide explicatif et détaillé du processus et des méthodes d'élaboration des stratégies de développement. Ces stratégies de développement visent la promotion du développement économique et social à travers les interventions efficaces et efficientes des acteurs de développement, particulièrement celles des départements ministériels (MINEPAT, 2002 : 2 ; 3).

Ainsi, nous pouvons affirmer qu'un guide détaillé d'élaboration des stratégies de développement est un document de procédure, de méthodes, d'outils, de dispositifs et d'identification d'acteurs permettant de faciliter la conduite des opérations de planification du développement. Ce document technique est alors un recueil de petites astuces, un éclairage d'actions spécifiques et de clés, un ensemble d'outils indispensables et une démarche singulière à l'élaboration des stratégies de développement en général et des stratégies ministérielles de développement en particulier. La compréhension de la stratégie de développement passe inéluctablement par la définition des notions de planification, de développement et du concept de la planification du développement. En nous inspirant de la littérature spécialisée en la matière, la planification consiste à identifier des objectifs pertinents et accessibles, à définir les moyens d'atteindre les objectifs définis et à bien combiner les moyens ou actions afin d'atteindre sans anicroche les objectifs visés. Quant au développement, il est compris « [...] *comme un processus de changement s'appliquant [une] société humaine déterminée et concernant tout autant les rapports entre les hommes que la production par laquelle ils répondent à leurs besoins de toute nature, en recherchant l'ajustement optimal à leur projet, des productions et des rapports sociaux qui les encadrent* » (Roland Colin, 1988 ; cité par Pierre Racicot, 1999 : 37). Dans la

littérature spécialisée, la planification du développement se distingue des autres sciences par son objectif et sa rigueur méthodologique. C'est ainsi qu'elle est la science de la raison et de l'action permettant de susciter les conditions favorables au développement économique, social, culturel et environnemental à court, moyen et long termes (Proulx, 1996 : 270). Elle se caractérise par la logique dans le raisonnement, la cohérence dans les objectifs, la précision dans l'utilisation des outils conceptuels et le respect d'une procédure précise et préétablie. Une stratégie de développement est *«un processus de changement social global et de longue durée, que les responsables politiques entendent orienter dans un sens qu'ils donnent aux préférences de la société concernée [...] et dont ils prétendent maîtriser certains éléments dans la mesure du possible»* (Christian Comeliau, 1999 : 14). Pour cet auteur, le changement global de la société passe par la révision des politiques de développement à travers la planification du développement, considérée comme l'instrument de maîtrise du changement économique et social à moyen et long termes et d'orientation rationnelle des choix collectifs et de décisions *«dites de développement»* dans une société donnée. La planification a toujours été prise comme l'outil par excellence des stratégies de développement (ibid., 12 ; 22). C'est pourquoi notre travail de recherche, qui se situe dans le champ des sciences sociales, s'évertue à identifier tous les facteurs qui entravent l'élaboration des stratégies de développement au Cameroun en nous référant aux fondamentaux de la planification du développement et, partant, à vérifier le respect par le MINPLAPDAT et par les autres départements ministériels des objectifs, des procédés et des outils de planification stratégique du développement d'abord dans le guide méthodologique en vigueur au Cameroun ; ensuite, pendant le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ; et

enfin, dans les résultats escomptés en terme de qualité des objectifs de développement préconisés et retenus à la fin de la démarche de planification du développement.

Cette recherche permet de comprendre comment les autorités camerounaises chargées de conduire le processus d'élaboration des stratégies de développement ont techniquement pris en compte la promotion d'une «*économie mixte*» au cours de cette phase. Ce type d'économie intègre les exigences des nouvelles mutations internationales, constituées essentiellement de forces exogènes, à savoir la mondialisation, le nouvel ordre économique mondial et le plan d'ajustement structurel, qui sont d'inspiration libérale, en bref les mécanismes de marché, et donne une place indéniable à l'intervention publique dans le but de réguler et d'accompagner les interventions de développement et de garantir un développement harmonieux et équilibré des territoires infra-nationaux sur les plans économique, social, culturel et environnemental (ibid., 11).

En général, la procédure d'élaboration des plans de développement est évoquée dans la littérature spécialisée. Cependant, un consensus se dégage sur la rareté des ouvrages ayant traité minutieusement de la planification du développement. Il s'agit du constat selon lequel, en matière de planification stratégique, l'une des conditions centrales de la réussite de l'élaboration des stratégies de développement n'est autre que le respect scrupuleux de la procédure et des méthodes spécifiques à cette discipline¹³. À ce propos, Émile Quinet (1990, 85) confirme que la valeur scientifique d'un plan de développement dépend de sa capacité de diffuser «*les méthodes de choix collectif, le calcul économique et la rationalisation des choix budgétaires*». Bref, ce dernier semble confirmer que la première

¹³ Proulx Marc-Urbain, 1996, «Trois décennies de planification régionale», dans *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy (Québec). Comelieu Christian, 1999, *Planifier le développement : illusion ou réalité ?*

étape de crédibilisation et de mesure de l'efficacité d'un Plan de développement se fait à partir de la méthodologie utilisée au cours de l'élaboration dudit Plan et véhiculée au cours de son exécution. Cette affirmation est partagée par Albert Waterston (1966, 5) qui certifie que l'appropriation des aspects théoriques relatifs à la planification du développement semble très complexe et l'application des principes propres à cette science, en général, et à la planification stratégique du développement, en particulier, demeure mauvaise. Dans le même ordre d'idées, Christian Comelieu (1999, 36) renchérit que l'inadaptation de la démarche planificatrice est responsable de l'exclusion des dimensions collectives de la réalité politique, économique, sociale, culturelle et environnementale.

Au regard de ce constat révélateur sur la planification du développement et eu égard à l'inertie constatée actuellement dans l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun, notre travail de recherche vise à vérifier ce constat dans le cadre de la République du Cameroun. Il s'agit d'analyser la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, dans le but d'identifier et d'analyser tous les facteurs contraignants, particulièrement la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

Il est alors nécessaire d'élaborer un cadre théorique afin de baliser le cadre d'analyse de notre travail de recherche. Nous le ferons à partir de la recension des écrits, de l'exploitation et de l'analyse des informations documentées sur la planification du développement.

PARTIE 3 : CADRE D'ANALYSE DE LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT

Dans la présente étude, la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun est vue sous l'angle de la volonté affirmée des autorités politiques et administratives d'inverser le sens de l'évolution de la pauvreté en consolidant la croissance économique retrouvée. Ainsi, pour les autorités camerounaises et les bailleurs de fonds traditionnels du pays, la planification du développement est un outil de lutte contre la pauvreté et un outil de promotion du développement à visage humain et soucieux du rapport avec le milieu naturel. Sous cette optique, la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement est analysée en termes de résultats obtenus au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, des outils méthodologiques conçus et des mécanismes retenus pour faciliter les opérations de planification ainsi que par la qualité des documents techniques des stratégies ministérielles de développement élaborés. La qualité technique des documents des stratégies ministérielles de développement est tributaire du respect des principes de cette discipline, de l'approche méthodologique adoptée, du choix, de l'appropriation et de l'utilisation des outils sollicités, du respect de la démarche de planification et de la gestion du processus et des organes de planification du développement. C'est pourquoi les jalons théoriques et conceptuels de ce travail de recherche sont jetés et clarifiés dans cette partie de recherche.

1 L'élaboration des stratégies ministérielles de développement et l'approche de la négociation sociale et politique

Une question semble résumer l'importance de la négociation sociale et politique, de la contractualisation et du partenariat au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Cette question simple est la suivante : Est-ce que le pouvoir de prise de décision, les responsabilités ainsi que l'identification et la mobilisation des moyens peuvent se partager entre les acteurs de développement impliqués aux différentes phases d'élaboration, d'exécution, de contrôle d'exécution, de suivi et d'évaluation des plans de développement économique, social, culturel et environnemental, ceci dans le but de satisfaire les besoins et les aspirations de tous les partenaires de développement en général et particulièrement des partenaires bénéficiaires directs ? Objectivement, en tenant compte de l'utilité de la planification du développement dans l'amélioration du cadre de vie des populations et la satisfaction des besoins des acteurs de développement, la réponse est affirmative. L'efficacité et l'efficience de toute opération de planification du développement dépendent aussi du degré d'intégration dans la démarche méthodologique, des principes de planification du développement et surtout de ceux qui relèvent de la négociation sociale indispensable pour développer la contractualisation, susciter des formes diverses de partenariats durables et l'adhésion des acteurs de développement aux plans de développement.

La négociation sociale et la régulation sont des maîtres mots d'un riche faisceau sémantique dont font partie le marchandage, le compromis, le consensus, la transaction, les conflits, la concertation, l'arbitrage, la médiation, les arrangements, etc. (Goguelin,

1993; cité par Christian Thuderoz et Annie Giraud-Héraud, 2000 : 19). C'est pourquoi la négociation sert principalement «à *produire des accords, des règles et des identités*» autour des objectifs collectifs et des actions concertées et interpelle alors plusieurs intervenants (ibid.). Trois variantes de la négociation sociale ont été recensées dans la littérature courante. Il s'agit respectivement de :

- 1) «*la négociation comme méthode de production d'accords entre les parties aux intérêts divergents, qui est la définition la plus classique. [Et] une négociation est dite sociale quand les négociateurs doivent rendre compte de leurs actions à leurs mandants*». La notion d'accord est indissociable des «*notions d'équilibre*» entre les négociants et «*de bonne foi*». «*La production des accords doit reposer sur des principes de réciprocité entre les acteurs parties prenantes à la négociation ; de tels principes constituent les conditions majeures de réussite des négociations sociales [qui ne peuvent se réduire à une] simple application de règles édictées par des tutelles publiques ni à une soumission à leurs exigences de conformité*» (ibid.);
- 2) la seconde acception de «*la négociation, qui se focalise sur la production de règles ou de normes*». Dans ce cas spécifique, la négociation est définie comme «*un système de prise de décision conjointe, en distinguant de deux autres modes possibles : l'adjudication (recours à un tiers, ou à l'État) et la coalition (le vote majoritaire)*». Le recours à la négociation comme technique est ici le fait «*du blocage des mécanismes normaux de prise de décision*». La négociation est aussi perçue comme une démarche encadrée par un exemple de «*règles collectives, mais que les acteurs interprètent en permanence. Dans cette démarche, le rôle de l'État comme producteur des normes sociales,*

arbitre entre les intérêts particuliers et généraux, et défenseur des intérêts collectifs» est indéniable (ibid., 20);

- 3) *«la négociation comme producteur d'identités et de légitimités»*. Dans ce cas de figure, le compromis n'est possible que si l'obligation des parties prenantes à la négociation de tenir compte de l'identité et des réalités culturelles est un acquis. *«Le jeu crée l'acteur, et ce dernier joue sur les règles du jeu ; acteurs et règles sont ainsi en rapport stratégique* (ibid.). [...] *La négociation est alors moins le produit d'intérêts prédéfinis que le moyen pour les acteurs d'exister ensemble et de posséder des règles en commun»* (ibid., 21).

Il a été reconnu que les règles encadrent l'activité de négociation sociale. C'est pourquoi : *« [...] règles et institutions sont ainsi des éléments permissifs de l'activité de négociation ; nul ne doute, alors, qu'elles constituent des ressources pour l'action et sont, simultanément, l'objet de l'action »* (ibid., 23).

Mais, il faut aussi noter que ces règles peuvent constituer des blocages réels pour la réalisation parfaite de l'action. C'est ainsi que

La négociation sociale, pour être efficace, doit être autonome, loin de tout interventionnisme étatique. Sinon, estiment ici certains auteurs, les rigidités l'emportent, la conformité règne, et le syndicalisme et la société civile se reposent sur une représentativité octroyée. (ibid.)

Pour paraphraser Jean-Christophe, cité par Christian Thuderoz et Annie Giraud-Héraud, (2000 : 23), dans le cadre de la planification du développement, les acteurs de développement, aux fins de construire un véritable dialogue constructif et sincère, sont appelés à se placer, durant les activités de négociation et principalement dans les organes de gestion administrative et technique de planification et sans confusion de rôles, à l'égal des acteurs politiques et des agents publics. D'où la notion de partenariat.

1.1 Le partenariat et la contractualisation comme résultats de toute initiative crédible de négociation sociale et politique au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Selon notre appréciation de la notion de négociation en planification du développement, l'activité de négociation tient compte des trois variantes susmentionnées de la négociation sociale. Et une négociation menée dans l'esprit et la lettre de ces perceptions aboutira, au cours du processus de planification du développement, à des partenariats variés et multiformes. En bref, l'activité de négociation, pilier de «*l'économie de l'action collective*» [conduit] à *mettre au cœur de l'analyse économique l'activité de négociation des règles* et précède la mise en place des partenariats en planification du développement. Le partenariat est alors l'aboutissement d'une négociation fructueuse caractérisée par une discussion saine et raisonnable et un consensus unanime et non extorqué (ibid., 45). Dans le cadre des opérations de planification du développement, la négociation entre les acteurs de développement peut aboutir au consensus. Ce consensus servira de pilier central pour bâtir le partenariat. Les organes de planification du développement doivent servir d'instances de dialogue et de plates-formes de partenariat. Le partenariat peut être la résultante d'une consultation, d'une concertation et d'une prise de décisions concertées.

L'OCDE (1982, 15) définit ces différentes démarches vers le partenariat en planification du développement de la manière suivante : «[La consultation est] *un dialogue, un échange d'informations, dans lequel chaque interlocuteur présente sa position sur un problème ou un ensemble de problèmes et examine ces questions avec le ou les autres groupes participants.*»

La consultation est alors un moyen de collecte et d'analyse des informations sur une ou plusieurs situations données et visant à faire prendre une décision par un interlocuteur ou plusieurs interlocuteurs en tenant compte des intérêts des participants. La concertation est une forme de consultation. Cependant, la concertation se différencie de la consultation dans la mesure où les organisateurs du processus de concertation, généralement les instances gouvernementales, souhaitent à tout prix que les parties en présence arrivent à un consensus sur les politiques nationales. La concertation est un processus dynamique

[...] au cours duquel les parties s'instruisent mutuellement et arrivent à évaluer les besoins et les problèmes des autres et (l'idéal) à être prêtes à changer d'opinion pour parvenir à une perception commune de l'intérêt général. Toutefois, la décision basée sur la conception de l'intérêt général qui est finalement prise à la suite du processus de concertation n'engage pas nécessairement les interlocuteurs ; seules la ou les parties en jeu peuvent être tenues responsables de la décision. (ibid.)

En bref, la planification du développement basée sur une approche concertée ne promeut pas toujours le développement participatif et l'imputabilité des acteurs de développement intervenant dans un territoire ou dans un autre système sous planification. En effet, selon notre analyse, l'approche concertée est une démarche collective qui n'implique pas toujours ni obligatoirement un processus de prise de décision décentralisée et démocratique. Selon nous, la concertation est idéale pour une méthodologie de planification destinée à un système centralisateur caractérisé par l'interventionnisme de l'État. Dans un tel système, la participation des acteurs de développement au processus de planification et aux initiatives concertées de développement ne signifie pas obligatoirement exercer le pouvoir de décision (ibid.). En plus, cette participation des acteurs de développement vise uniquement la cueillette des doléances des parties prenantes et la collecte des informations sur la situation du système sous planification. Ces doléances et ces informations sont destinées à l'autorité ou aux autorités investies

des pouvoirs décisionnels. Henry-Pierre Jeudy (1996, 33) partage ce point de vue en déclarant que, dans ces conditions, *«la négociation n'est pas porteuse d'égalitarisme, et personne ne peut raisonnablement croire qu'elle ait fait disparaître les pratiques autoritaires.»*

Surtout que le fondement de l'activité de négociation dans un système sous planification est l'accès à la bonne information.

1.2 La négociation sociale et politique et les principes démocratiques au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Pour paraphraser Édgard Pisani (1996, 139), la *«recherche d'une vérité commune ou d'une vision commune de la vérité»* au cours des étapes de la planification du développement, par l'application des principes démocratiques, *«est le premier acte de négociation»*. Or, dans les cas de concertation et de consultation, seuls les détenteurs de pouvoir de décision dans les instances centrales des administrations publiques et parapubliques et dans des organismes de coopération bilatérale et multilatérale détiennent l'information et ont accès aux sources d'information de première main et crédibles.

La *«prise de décision concertée»* se distingue de la consultation *«par le fait que les parties sont toutes responsables de la décision prise. Lorsqu'elle est fructueuse, la prise de décisions concertées aboutit à un accord sur les mesures à prendre»*. La recherche du compromis et l'édification d'une coopération entre les acteurs de développement en présence sur la base d'une négociation constructive menant à des ententes particulières ou collectives symbolisent le processus de prise de décision concertée (OCDE : 1982,

16). Par le canal de la négociation aboutissant à des compromis au cours du processus de planification du développement, la prise de décision concertée est la voie la plus indiquée pour obtenir des accords collectifs et des ententes unanimes et pour engendrer des partenariats viables, équitables et durables dans un système sous planification. Les organes de planification centraux et périphériques de développement seront, dans le cas d'espèce, des structures de négociation entre les acteurs de développement. Il est important de préciser que les parties prenantes dans le processus de négociation ne posséderont pas toutes des mandats de négocier. Ceci s'explique par le fait que la participation des acteurs au processus de planification du développement au Cameroun est, jusqu'à une époque récente, institutionnalisée, c'est-à-dire basée sur le statut et éclairée par des directives gouvernementales et des instances publiques régionales et locales incarnant le pouvoir central. Cette façon de faire est contraire à l'instruction officielle du gouvernement de ce pays, s'agissant de la participation des acteurs de développement au processus de planification du développement et à l'élaboration des politiques publiques, il a toujours été demandé de provoquer une large participation des forces vives de la nation, et particulièrement des populations à la base, et de faire de la planification du développement un instrument de développement autocentré et endogène (MINPAT, 1971). Dans un contexte de rareté des ressources et des besoins sans cesse croissants, de la nécessité de redistribuer équitablement les ressources entre les paliers de territoire et entre les catégories et les couches d'une population nationale donnée, nous pensons, avec une forte conviction et au regard des principes de planification du développement, que la *prise de décision concertée* est appropriée à l'approche participative en planification du développement. L'implication réelle et la responsabilisation des acteurs de développement, condition *sine qua non* pour promouvoir le développement

durable et la *self-reliance*, pour faciliter la mobilisation des ressources et pour renforcer l'adhésion des acteurs nationaux, principalement des populations autour des plans de développement, ne pourront être possibles que si la prise de décision concertée est appliquée effectivement durant le processus de planification du développement. Il ne s'agit pas uniquement de préparer et d'engager la négociation, mais aussi de mettre en place des conditions propices à cette activité, de respecter tous les négociateurs et les termes des accords et d'appliquer intégralement les dispositions desdits accords au cours de toutes les phases de la planification du développement. Ainsi, les négociateurs seront considérés comme de véritables partenaires au service du développement durable de la nation.

1.3 La négociation sociale et politique et l'amélioration du processus décisionnel au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Selon Jean-Pierre Gaudin (1996, 7), la négociation a amélioré l'élaboration et l'exécution des politiques publiques sectorielles, en général, et des plans sectoriels de développement, en particulier. Cette activité a contribué à bonifier l'action publique par le biais de la contractualisation des politiques publiques. Cet auteur précise que la négociation fait appel à des réseaux visibles et invisibles de décision. Cependant, *«dans les politiques contractuelles, les engagements sont formellement réciproques et de pleine adhésion»* entre les contractants. La nouvelle forme de contractualisation des politiques publiques consacre le terme de concertation comme forme de participation des acteurs sociaux et fait de la décentralisation le catalyseur des démarches contractuelles et de l'action publique concertée (ibid., 9). Mentionnons que *«l'expression décision»* est, dans le

cadre de la planification du développement, une indication de *«quelque chose d'actif, de positif, qui aboutit plus ou moins bien et qui marche»* (Henry Tezenas du Montcel, 1983 : 16). Dans ce cas, la décision est l'expression de la liberté, de l'autonomie et de la rationalité (ibid.). Les décisions sont des choix rationnels qui engagent les décideurs et *«investissent les individus ou les groupes totalement et pas simplement leur cervelle, [des choix] qui les impliquent dans l'ensemble de leurs dimensions intellectuelles et personnelles»* (ibid., 17). En bref, dans le cadre de la planification du développement, la négociation permet de décroiser les interventions sectorielles, de mieux coordonner les actions transversales de développement à travers la contractualisation et les partenariats et matérialise la prise de décision concertée. La contractualisation et la décentralisation concourent à la participation massive des acteurs de développement au processus de planification du développement, au rapprochement des intervenants publics, privés, de la coopération internationale et de la société civile, à la diffusion de l'information, à la promotion de l'apprentissage collectif, à l'édification des partenariats et à l'établissement de la coopération territoriale (ibid., 14). Il est indispensable de contrôler les rapports officiels et officieux basés sur des intérêts particuliers, partisans et organisés au cours du processus de planification du développement. Toute collusion entre les institutions publiques et les groupes d'intérêts organisés, les luttes d'influence et les abus d'autorité sont à proscrire pendant l'activité de négociation durant les opérations de planification du développement. Le respect des principes de gouvernance est l'un des facteurs de réussite de l'activité de négociation au cours de l'élaboration et de l'exécution des politiques publiques (ibid., 22).

En conclusion, le rapprochement entre l'activité de négociation et la coalition d'intérêts et leur utilité en planification du développement semblent être résumés par cette assertion :

En effet, le sens des négociations et des coalitions d'intérêts y est ramené en définitive à un seul type d'enjeu, celui du degré possible de gouvernabilité (au sens des politistes), c'est-à-dire d'adéquation, dans une conjoncture donnée, entre des styles d'action choisis et des moyens disponibles (juridiques, financiers). (Ibid., 25 ; 26)

Dans le contexte socio-économique actuel et dans le cadre de la planification du développement, le processus de négociation-contractualisation-partenariat semble reposer sur des maillons interdépendants et incontournables durant la conception, la conduite et le contrôle de la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans de développement. En faisant appel à Henry Mintzberg (1993) qui conçoit «*la planification comme un procédé formalisé pour produire un résultat articulé sous forme de système des décisions*», nous pensons que le succès de toute opération de planification du développement au Cameroun dépend de la considération de ces maillons.

La contractualisation et le partenariat, fruits de l'activité de négociation sociale et politique, sont des moyens techniquement fiables permettant de mesurer le degré de participation et d'adhésion des acteurs de développement au processus de planification du développement. La contractualisation et le partenariat constituent par ailleurs des instruments déterminants au cours de l'élaboration, de l'exécution, du contrôle d'exécution, du suivi et de l'évaluation des plans de développement. Pour boucler cette section, nous partageons les points de vue selon lesquels la planification du développement est très importante dans la conception, la conduite, le suivi et l'évaluation des politiques publiques et concourt à l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations. Cela n'empêche pas que le concept soit généralement mal compris et mal utilisé (ibid.), l'enjeu de la négociation étant de construire un accord en passant par des compromis. Négocier avec les acteurs de développement au cours du processus de

planification, c'est être dans la bonne voie vers l'efficacité et l'efficience de la planification du développement (Henri-Pierre Jeudy, 1996 : 20; 21). Nous sommes d'avis que seul le respect de l'esprit et de la lettre de la planification du développement au cours de toutes ses phases pourra produire des effets escomptés et rendre efficaces les exercices de planification du développement.

2 Le respect des exigences méthodologiques, la considération des principes cardinaux du développement durable et les obligations techniques au cours des exercices de planification du développement

À la suite d'une simple lecture, ainsi que d'une analyse de l'utilité de la planification du développement, nous pouvons affirmer que les principes de la théorie du développement durable ainsi que celui de la *self-reliance* prôné par Ignacy Sachs (1981) peuvent servir de base de l'appréciation des résultats et de la finalité de l'élaboration des plans stratégiques de développement au Cameroun, en général, et de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement, en particulier.

En référence aux résultats des travaux de la Commission Brundtland (1987), nous entendons par développement durable, l'utilisation judicieuse des ressources naturelles, sur la base de la combinaison des savoirs collectif et expert, dans le but de satisfaire les besoins actuels des populations, indifféremment de leur territoire d'appartenance, tout en tenant compte des préoccupations ou des intérêts des générations futures. Par contre, le développement régional durable viable, qui s'inscrit dans le prolongement du développement durable, est une transformation progressive de l'économie et de la société.

Il est suggéré que cette transformation soit à visage humain en considérant la personne comme préoccupation centrale et en positionnant la personne comme acteur clé de ce changement dans la mesure où la personne est responsable de la préservation du capital naturel (Christiane Gagnon, 2004). C'est une approche améliorant la théorie du développement durable en intégrant un ensemble de dimensions relatives à l'environnement, à la temporalité, à l'équité et aux nouveaux modes de gouvernance (ibid.). D'ailleurs, ce courant ne saurait se réduire à «*la protection de l'environnement ou encore à une idéologie*». Par contre, les objectifs d'équité sociale, les objectifs d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle, d'efficacité économique, de pérennité des ressources, d'humanisation du changement, des valeurs de paix et de solidarité et de gouvernance environnementale seront mis en relief à travers le développement durable. Cette théorie, qui prend en considération les quatre dimensions du développement durable, est basée sur la maîtrise sociale et culturelle du territoire. La maîtrise sociale et culturelle du territoire est l'aboutissement d'une démarche permettant, à travers l'analyse situationnelle, d'inventorier et d'exploiter les potentialités et les contraintes sociales et culturelles dans le but de promouvoir un développement durable dans une entité territoriale. Cette démarche vise à mieux connaître les réalités sociales et culturelles d'un territoire parce que les initiatives de développement durable devraient en tenir compte. Ainsi, cette recherche examine la mise en oeuvre du développement soucieux du rapport avec le milieu naturel et les conditions des personnes démunies à travers la planification du développement.

Quant à la notion de *self-reliance*, celle-ci est issue de la théorie de l'écodéveloppement de Ignacy Sachs. Celui-ci questionne l'éthique dans les initiatives de développement et le degré de responsabilité des acteurs du secteur privé dans la détérioration, la

pérennisation et la gestion rationnelle des ressources naturelles. Cette théorie interroge aussi la dégradation de la qualité de vie et le mode de consommation des pays du Nord. C'est pourquoi cet auteur précise que l'approche éthique met la personne et les équilibres écologiques au centre des initiatives de développement. En plus, il insiste sur le fait que : *«Il ne s'agit pas de conserver la nature en oubliant les hommes, il s'agit de gérer la nature de façon à assurer aux hommes de notre génération et à toutes les générations futures la possibilité de se développer.»* (Ibid., 1981 :14)

Nous constatons que l'intégration de la notion de *self-reliance* a pour finalité la responsabilité et l'autonomisation des acteurs de développement et surtout des acteurs bénéficiaires directs des initiatives de développement. En effet, la *self-reliance* s'appuie sur le principe de *«compter sur ses propres forces»* pour satisfaire ses besoins fondamentaux et réduire sa dépendance économique, sociale, technique et culturelle (ibid., 140). Ainsi, la participation des acteurs de développement au processus de planification stratégique du développement s'inscrit dans la perspective d'une contribution substantielle attendue des participants et de la responsabilisation des acteurs, de l'instauration de la *self-reliance* et de l'imputabilité. Selon notre analyse, la considération de la *self-reliance* dans les initiatives de développement peut contribuer à raffermir le développement durable dans un système sous planification.

La synergie et la convergence entre les principes de la planification stratégique du développement, la notion de *self-reliance* et les objectifs, ainsi que les spécificités de la théorie du développement durable sont évidentes (Haughton et Counsell, 2003). Les valeurs véhiculées par cette théorie de développement se consolident autour de la promotion du développement cohérent et durable des territoires. Cette promotion du

développement des entités territoriales devrait obligatoirement se faire sur la base de l'amélioration de la qualité de vie des populations, la responsabilité et l'imputabilité des acteurs de développement, l'utilisation judicieuse des ressources naturelles et la préservation de l'environnement. Ainsi, en ce qui concerne les politiques de développement et le choix des actions publiques, nous pouvons affirmer que la planification stratégique du développement peut être un des moyens idoines pour promouvoir le développement durable. Par contre, la théorie du développement durable éclaire le choix des finalités à atteindre à court, moyen et long termes, avant, pendant et après le processus de la planification du développement. Selon nous, la prise en compte de cette théorie de développement passe par la considération des principes de planification du développement (principe de concertation; principe de participation; principe de démocratie; principe de la cohérence de la stratégie de développement; principe de la non-neutralité de l'État; principe de justice sociale; principe de régionalisation de la stratégie de développement; principe d'optimalité et principe de la durabilité du développement) et des aspirations des acteurs de développement impliqués en respectant rigoureusement la démarche et les exigences méthodologiques de la planification stratégique au cours de l'élaboration des plans ministériels de développement. C'est ce qui justifie le choix de cette théorie de développement et de la notion de *self-reliance*. Ces dernières renvoient à des fins en tenant compte du rapport moyens/fin, comme filon d'appréciation du résultat global de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun.

Selon nous, les dimensions de notre analyse devront prendre pour acquis, lors du choix des indicateurs d'appréciation de l'efficacité et du succès de l'application de la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au

Cameroun, la considération des principes de développement, les mécanismes permettant la prise en compte desdits principes et le respect des spécificités techniques de la planification stratégique du développement.

3 Les dimensions souhaitables d'analyse comme armatures de notre travail de recherche

La dimension est la première étape de l'opérationnalisation des concepts à utiliser dans un travail de recherche. Elle permet d'apprécier le rapport entre la ou les théories et les données à collecter et à analyser (Christian Comelieu, 2004 : 14). C'est pourquoi l'identification et la compréhension des dimensions sont considérées comme des fondamentaux de ce travail de recherche. C'est ainsi que les principes de la théorie du développement durable ainsi que les dogmes de la planification stratégique du développement constitueront les dimensions de notre travail.

3.1 Les outils institutionnels indispensables à la préparation et à l'organisation de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Dans cette partie, il est question d'apprécier la volonté politique du gouvernement camerounais. Cette analyse s'est d'abord faite à travers les organes chargés respectivement de piloter administrativement et techniquement le processus de planification, dénommés par Bernard Chevalier (1999, 12) «*structures opérationnelles ou institutionnelles*». Ensuite, ont été examinées les structures envisagées ou déjà mises en place dans le but d'intégrer dans la démarche planificatrice les acteurs de développement

des paliers international, national, régional et local. Enfin, la pertinence et la consistance de l'équipe technique chargée de conduire le processus de planification du développement ont fait l'objet de vérification.

La crédibilité des résultats du processus de planification et la réussite de la mise en œuvre des plans de développement sont principalement tributaires des outils institutionnels retenus et utilisés par les mandants et les mandataires. Ce point de vue est largement soutenu par Christian Comelieu (2004, 20), qui affirme que l'élaboration des stratégies de développement et des politiques est un processus de choix complexes et multiples nécessitant «*une vision d'ensemble et une analyse rigoureuse des alternatives ouvertes dont la cohérence entre les divers niveaux d'intérêts, d'acteurs, de décisions et d'horizons temporels*» sont indispensables. D'où l'importance d'envisager des instances institutionnelles de rationalisation des choix des acteurs de développement. C'est dans ce registre que la planification est un outil au service du développement. Le développement étant un processus de changement social et économique à long terme (ibid. 2004), ce changement social et économique se fait sur les fondements de justice sociale et d'équité dans l'accès, par toutes les couches de la population, aux services et équipements socio-économiques de base, afin de satisfaire les besoins fondamentaux (G. Myrdal)¹⁴. Cet auteur affirme que le développement est la combinaison du développement humain et du développement durable. Cette assertion est étayée par l'Organisation des Nations Unies (ONU)¹⁵, qui présente le développement comme la combinaison du développement humain ayant pour but de couvrir les besoins fondamentaux de tous et du développement durable. Selon l'économie du Rapport Brundtland, ce développement durable est «un

¹⁴ BRISES, *Notion : Développement*, URL : <http://www.brises.org/notion.php/Notion/index/notId13/notBranch/13>, visité le 25 juin 2006.

¹⁵ ONU, *Développement économique et social*, URL : <http://www.un.org/french/esa/>, visité le 25 juin 2006.

développement qui répond aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs». Cette méticuleuse alchimie n'est autre que le développement durable viable (Christiane Gagnon, 2004). Et comme la planification est «l'ajout de la rationalité à la prise de décisions collectives sur les territoires [...]» (Marc-Urbain Proulx, 1996 : 271), il est donc obligatoire de créer des instances décisionnelles appropriées et institutionnalisées, car selon nous, en matière de développement, *choisir* : «c'est prendre d'importantes décisions collectives, articulées, cohérentes, objectives et réalistes, de manière consensuelle et qui s'imposeront à tous quel que soit le palier du territoire» (ibid.).

De notre point de vue, ces instances ouvertes, non électives et représentatives des acteurs de développement concernés faciliteront la concertation et susciteront le débat politique, intellectuel et technique indispensable à la préparation et à l'éclairage des décisions. Ces instances institutionnelles doivent promouvoir l'apprentissage individuel et collectif, être des foyers d'innovation et le reflet de la représentation sociale de la structure ciblée par l'exercice de planification du développement. Une excellente représentation des acteurs dans les instances institutionnelles, comme le préconise le MINEPAT (2002, 11), obéit aux exigences de l'approche participative, enrichit le débat et est une preuve de l'engagement politique des chefs de départements ministériels. Cette façon de percevoir la planification du développement est fermement défendue par Albert Waterston (1966, 21):

Pour que l'on puisse dire qu'un pays planifie son développement, il faut qu'il s'attache, de façon délibérée et soutenue, à accélérer son taux de croissance économique et sociale et à corriger les conditions structurelles qu'il juge être un obstacle à cette accélération. L'action entreprise doit être voulue ; il faut que ce soit le gouvernement qui l'entreprenne ; il faut enfin que les actes de ce gouvernement montrent qu'effectivement, comme il le dit ou le pense, il applique une politique concertée visant à la fois à réaliser des progrès d'ordre économique et social et à modifier les institutions.

Telle est, depuis le 7 décembre 1997, la date de la création du ministère des Investissements publics et de l'Aménagement du Territoire (MINPAT) renommé au fil des années MINEPAT et ensuite MINPLAPDAT, la volonté réelle et affirmée du gouvernement du Cameroun. Les dirigeants politiques de ce pays souhaitent corriger les erreurs du passé en élaborant des stratégies de développement traduisant la demande globale consolidée certes, mais incorporant en plus les demandes sectorielles, régionales et locales avec espoir de prendre en considération les besoins spécifiques des communautés nationales et les enjeux économiques, sociaux, culturels et environnementaux (Olanrewaju et al. 2004). Surtout que les pays en voie de développement ayant opté pour la planification globale dans la quête du développement se sont désillusionnés au fil du temps (Albert Waterston, 1966 : 5).

3.2 Le respect des principes de la planification stratégique du développement comme éléments de base de la conception et de l'application d'une méthodologie crédible d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Les visions externe et interne, la définition des priorités d'action, la participation, l'équité sociale et l'équité intergénérationnelle sont les principaux indicateurs de la planification du développement à examiner dans cette section. Dans les écrits spécialisés que nous avons explorés, ces parties constituent la charnière du processus de la planification du développement. Un indicateur étant un élément constitutif et désagrégué permettant d'apprécier ou de mesurer une dimension précise; celle-ci, pour être crédible, est cependant obligée de respecter le principe des 3C, à savoir les données «*complètes, correctes et comparables*», afin d'éviter le manque de données, d'assurer la fiabilité des

données et d'appréhender la signification des données, gage d'une bonne comparaison de celles-ci (Wong, 2006; Daniel Schneider, 2004 : 18).

Le non-respect du processus de planification du développement a été l'une des causes de l'échec de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans de développement en Afrique subsaharienne, à l'aube des indépendances jusqu'aux années quatre-vingt¹⁶. À ce propos, Christian Comelieu (2004, 31) affirme que *«les planifications du développement en Afrique subsaharienne n'ont jamais atteint l'importance pratique et le degré de sophistication technique des expériences française et indienne»*.

3.2.1 La considération des mutations externes et internes, des réalités du système sous planification et des nouvelles exigences de développement au cours des opérations de planification du développement

L'efficacité de la planification du développement dépend de son adaptation, par la méthodologie, au nouveau contexte mondial et national, ainsi qu'à l'environnement direct du système sous planification. Depuis la crise pétrolière des années soixante-dix, l'avènement de la mondialisation et l'imposition des plans d'ajustement structurel aux pays en voie de développement, les enjeux de développement sont devenus plus complexes et diversifiés, ainsi que les rôles des acteurs de développement dans les processus de développement. La structuration des territoires est à la base de cette nouvelle vision de développement devant intégrer au préalable les visions externe et interne dans la perspective de bien cibler les besoins de tous les acteurs impliqués dans le

¹⁶ Voir Albert Waterston, *La planification du développement*, 1966. Christian Comelieu, *Planifier le développement : illusion ou réalité ?* 1999. Olanrewaju et al., *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone : Enjeux, concepts et méthodes*, 2004.

développement du territoire. Dans ce même répertoire, Serge Côté (1997, 3) précise que *«le paradigme de modernisation, a mis l'accent sur la différence entre des territoires où les acteurs se conforment à la rationalité dictée par le marché et la logique bureaucratique et des territoires où ils se contentent de suivre la tradition»*. Une conjugaison des efforts de tous les acteurs de développement territorial et une ouverture des territoires au monde, preuves de la considération des facteurs extérieurs (forces du marché) et les facteurs intérieurs (potentialités et contraintes des territoires), ouvrent une vision unanime, claire et convergente des orientations du développement. La vision est l'état souhaité d'un territoire ou d'une organisation à moyen terme ou à long terme (André Joyal, 2002 : 78). Cette définition à forte connotation prospectiviste nous autorise à admettre que de manière générale, la vision sert de cadre de référence à la détermination des actions de développement à mener dans l'espoir d'atteindre l'état souhaité. Ces actions de développement devraient être collectives, techniquement faisables, réalisables dans le temps, et promouvoir la justice sociale ainsi que l'équité sociale, l'équité intergénérationnelle et l'équité territoriale, conditions nécessaires et suffisantes pour soutenir un développement durable. C'est d'ailleurs ce que suggère Bernard Chevalier (1999, 14) lorsqu'il justifie la finalité et le rôle incontournable, dans le contexte actuel, de la planification stratégique du développement de la manière suivante :

Le recours à la planification stratégique élargit le champ des possibles de l'analyse transactionnelle pour prendre en considération les interactions sociales inhérentes à toute démarche de développement et étudier les coopérations entre acteurs privés et selon une logique de management territorial. Il renforce la dimension politique de l'analyse de la gouvernance (Storper et Harisson, 1992 ; Salais et Storper, 1993) introduite ici par les acteurs publics locaux.

Ainsi, la participation de tous les acteurs de développement du territoire ou du secteur au processus décisionnel, à l'édification et à la concrétisation des actions de développement semble indispensable en planification stratégique du développement. Contrairement au

passé¹⁷, la participation permet aux acteurs des territoires de faire connaître leur point de vue sur les orientations à prendre, sur les actions à mener et les engagements et sur les responsabilités de chacun dans la construction de leur devenir commun. Cette participation est matérialisée par l'approche stratégique qui se caractérise par un processus participatif durant toutes les phases de planification, favorisant l'ancrage des réalités nationales, régionales et locales (Michel Cuaresma et Bernard Pecqueur, 1996 : 28). De toute cette analyse, il semble découler que la planification stratégique du développement promeut, de manière concertée et à partir d'une gestion stratégique du processus de planification, l'autonomie (*self-reliance*) des territoires et l'imputabilité des acteurs de développement nationaux, régionaux et locaux. Les acteurs de développement sont «des organisations et des acteurs qui oeuvrent sur un territoire, dont plusieurs appartiennent à deux sphères à la fois et même parfois à trois» (Marc-Urbain Proulx, 2003 : 32).

La participation des acteurs de développement peut alors être appréciée par les degrés de décentralisation et de démocratisation, illustrations parfaites de la gouverne et de la gouvernance civile et territoriale.

Le mot démocratie lui-même signifie 'la gouverne de l'État par le peuple'. Une démocratie est un système où les individus peuvent changer de dirigeants de façon pacifique et où le gouvernement a le droit de gouverner parce que le peuple lui a conféré ce droit (Namibia Institute for Democracy : 2004, 6) ; et, la gouvernance est l'établissement et le fonctionnement d' "institutions" (comprises non pas tant comme des "organisations", mais plutôt comme des "règles du jeu"), qui définissent les différents acteurs et leurs prérogatives aussi bien dans la coopération en faveur des objectifs de la collectivité que dans la résolution des conflits susceptibles de se produire. Ces institutions peuvent donc être des politiques matérielles, des procédures publiques, voire des attitudes spontanées. (Union européenne : 2001, 7)

¹⁷ Voir Paul Angers, Modalités de la participation de l'animation et de l'information au B.A.E.Q., p. 22.

Selon nous, le processus de stratégie ministérielle de développement devrait intégrer, à travers la participation des acteurs de développement, la dimension territoriale dans l'approche sectorielle ou sous-sectorielle de développement aussi bien que dans le schéma de développement. Dans cette perspective, la planification stratégique du développement pourra contribuer à l'amélioration et au renforcement de l'articulation entre les paliers national, régional et local. Pour ce faire, les instances régionales [et locales] seront dans l'obligation de contribuer véritablement à la planification en évitant d'être des chambres d'enregistrement durant les exercices de planification du développement (Jean Berthomé et Jacques Mercoiret, 1992 : 29).

Pour clore cette section, faisons appel à André Joyal (2002, 75) pour nous éclairer sur l'aperçu général du principe de la planification stratégique en science régionale. Ce chercheur affirme que les principes fondamentaux qui s'appliquent à la planification régionale sont :

1. *le principe de la démocratie : respect des goûts et préférences de la population et participation de celle-ci aux prises de décision ;*
2. *le principe de la justice sociale : correction des disparités régionales et respect des identités culturelles ;*
3. *le principe de l'efficacité économique : meilleure connaissance des ressources à exploiter et à renouveler, et adaptation des politiques nationales à la réalité du terrain ;*
4. *le principe de la cohérence administrative : vision globale de la région à développer et meilleure intégration du secteur privé dans les orientations stratégiques et les actions du secteur public.*

Ces principes nous confortent dans notre lecture du territoire comme support de la planification stratégique du développement. Aussi, la planification stratégique du développement se singularise par sa démarche et ses étapes au cours des différentes phases d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des stratégies ministérielles de développement.

3.3 La démarche et les étapes obligatoires et primordiales de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Dans cette section, nous avons exploré la démarche et les étapes de la planification stratégique du développement. Dans la littérature spécialisée, la démarche d'élaboration de la phase d'élaboration des stratégies de développement est composée des étapes suivantes : la préparation du processus, le dressage du diagnostic, la conception de la stratégie globale ou des stratégies spécifiques, l'élaboration du plan d'action et de la programmation, l'élaboration du plan financier ou budgétaire, l'élaboration du plan de communication, la conception du disposition de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement et la conception de la disposition d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de développement. Dans cette section du travail de recherche, il s'agit spécifiquement de parcourir le processus technique de planification stratégique du développement afin d'identifier les indicateurs de mesure de la considération de la démarche de planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles au Cameroun.

Jean Berthomé et Jacques Mercoiret (1992, 49) soulignent que le respect de la démarche appropriée à la planification stratégique est d'une importance capitale. À cet effet, il est vivement conseillé de constituer une bonne *«équipe de travail et de créer les conditions propices au bon déroulement de la démarche»*. Par ailleurs, la démarche spécifique de la planification stratégique, au regard de la suggestion relative à la participation des acteurs concernés à toutes les étapes, consacre la rupture avec les procédures classiques de planification du développement (Olanrewaju et al, 2004 : 48). La démarche technique de la planification stratégique du développement rend possibles et aisées la synergie et la

cohérence entre les différents paliers de territoire et atténue la dualité centrale, régionale et locale dans les processus de planification du développement national, sectoriel, régional et local (FAO, 2006 : 3).

Il est alors indiqué d'observer sa démarche, ses étapes et ses phases dans l'optique de préserver ses principes, qui sont des éléments de base de la planification d'ensemble regroupant les aspects économiques, sociaux, culturels et environnementaux, et de privilégier une interaction plausible et une convergence avec la planification physique ou l'aménagement du territoire (M. C. V. Narasimhan, 1959 : 1). C'est sous cet aspect que la démarche de planification stratégique du développement, avec sa vision territoriale du développement, vise *«une meilleure articulation des préoccupations sectorielles et territoriales dans un contexte d'une plus grande participation de l'ensemble des acteurs»* (Gagné 2005, cité par Danielle Lafontaine et Bruno Jean, 2005). Dans la littérature spécialisée, la complexité de la démarche de planification stratégique du développement se justifie par la rigueur dans la conduite des opérations de planification. Cette rigueur a pour finalité le respect des principes de cette discipline et de la cohérence des étapes ainsi que l'assurance de la synergie et de la convergence des objectifs spécifiques vers l'objectif global de développement visé. En bref, cette démarche de planification permet d'avoir une bonne visibilité et une meilleure lisibilité du contexte et du cheminement vers l'atteinte de l'objectif global (Jean Berthomé et Jacques Mercoiret, 1992 : 29 ; 33).

3.3.1 L'identification des phases et des étapes de la planification stratégique du développement à étudier au cours de cette recherche

En ce qui concerne spécialement la planification stratégique du développement, l'étude des répertoires de démarches proposés par ces différents auteurs permet de noter que celles-ci ont une même armature organisationnelle et technique. D'un type de planification stratégique du développement à un autre, cette armature ne diffère que par la dénomination des phases et l'organisation des éléments constituant des différentes phases. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ou FAO (2006, 3) identifie cinq types de planification stratégique du développement. La différenciation est fonction de la structuration du territoire. C'est ainsi que cette organisation internationale propose par palier territorial :

1. palier national : 1) la planification stratégique nationale du développement ; 2) la planification stratégique sectorielle du développement.
2. palier régional : 1) la planification stratégique régionale du développement.
3. palier local : 1) la planification stratégique locale du développement.

Au regard des différents types de planification stratégique du développement en présence, il nous semble alors judicieux de parcourir les phases et les étapes qui constituent leurs agencements technique et méthodologique. Nous allons, de manière croissante, c'est-à-dire du local au global, présenter les types de planification stratégique du développement par étape et par phase.

La planification stratégique locale du développement dégage globalement une démarche composée de quatre phases et de dix-sept¹⁸ étapes citées ci-dessous :

1. la phase de préparation de la démarche avec trois étapes ;
2. la phase de diagnostic constituée de trois étapes également ;
3. la phase d'élaboration rassemblant quatre étapes ;
4. la phase de mise en œuvre formée de sept étapes.

Chaque phase a des étapes constituantes différentes. La phase de préparation de la démarche de planification stratégique du développement comprend l'analyse de la demande de planification stratégique, l'information sur les objectifs/modalités de la démarche et le diagnostic externe. Quant à la phase de diagnostic, il a été relevé le diagnostic et l'auto-analyse, le traitement et l'interprétation des données, la restitution et le recueil des propositions, l'information et la recherche des solutions. Il a été noté au cours de la phase d'élaboration du plan stratégique le traitement des informations, l'esquisse d'un plan/programme stratégique, la restitution, la formulation définitive et, finalement, l'agrément et l'aval. Enfin, la phase de mise en œuvre du plan stratégique de développement comporte la mise en œuvre du programme urgence ou prioritaire, la création et/ou le renforcement des structures collectives et territoriales impliquées dans la mise en œuvre, l'organisation des commissions sectorielles, la définition et la mise en œuvre du plan d'éducation et de formation, la définition du plan sectoriel d'aménagement du territoire, l'approfondissement du diagnostic et l'expérimentation, ainsi que l'établissement des nouvelles relations avec des partenaires extérieurs.

¹⁸ Berthomé Jean et Mercoiret Jacques, *Planification du développement local*, 1992, p 37.

Olanrewaju et al. (2004 : 49) proposent six phases et huit étapes de la planification stratégique du développement au niveau national. Il s'agit de :

- I. La phase d'analyse des grandes tendances :
 - 1) organisation de la démarche stratégique ;
 - 2) radiographie de l'environnement ;
 - 3) sélection des problèmes clés.
- II. La phase de vision et de fixation des buts devant guider les actions des prochaines années :
 - 1) formulation des missions.
- III. La phase d'établissement d'un diagnostic des conditions internes et externes pouvant influencer la poursuite des objectifs retenus :
 - 1) analyse interne et externe.
- IV. La phase de précision des cibles visées et de la stratégie privilégiée pour les atteindre :
 - 1) définition des buts, des objectifs et des stratégies.
- V. La phase de préparation d'un plan d'action et d'identification et de sensibilisation des partenaires impliqués dans la mise en œuvre :
 - 1) plan d'action ;
 - 2) mise en œuvre effective.
- VI. La phase de préparation du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique de développement :
 - 1) contrôle d'exécution ;
 - 2) évaluation de l'exécution.

Pour le MINEPAT (2002), les phases et les étapes de planification stratégique du développement, indépendamment des paliers du territoire national, sont ci-dessous nommées :

- I. Phase de préparation du processus :
 - 1) information et sensibilisation des parties prenantes ;
 - 2) appropriation du guide détaillé d'élaboration des stratégies de développement.
- II. Phase de définition, de délimitation et de description du secteur :
 - 1) description globale du secteur ;
 - 2) description du secteur par sous-secteur et volets transversaux.
- III. Phase du bilan-diagnostic et stratégie :
 - 1) rappel de l'organisation et des procédures mises en œuvre pour l'élaboration de la stratégie ;
 - 2) bilan - diagnostic du secteur par sous-secteurs ;
 - 3) stratégie : objectifs, priorités, moyens ;
 - 4) cohérence intrasectorielle et intersectorielle.
- IV. Phase de préparation de la mise en œuvre du plan stratégique :
 - 1) dispositifs de *monitoring* de la stratégie ;
 - 2) récapitulatif des articulations avec l'ensemble de la stratégie nationale.
- V. Phase de mise en œuvre effective du plan stratégique ou de la stratégie sectorielle de développement.
- VI. Phase de suivi-évaluation du plan stratégique ou de la stratégie sectorielle de développement.

Bien que le processus et la démarche de planification stratégique du développement soient identiques, les phases et les étapes, par contre, diffèrent d'un type à l'autre, en fonction du palier territorial d'intervention. Il est important de relever que cette différenciation n'obstruerait pas l'atteinte des objectifs spécifiques et de l'objectif global de développement visé si la structuration du territoire était appropriée et respectée par les intervenants.

En exploitant les informations majeures sur les phases et les étapes de la planification stratégique du développement contenues dans les travaux des auteurs susmentionnés, ainsi que ceux de Bryan Barry (1997) et Gerry Johnson et al. (2002) respectivement sur la planification stratégique du développement destinée aux organisations non gouvernementales canadiennes et sur la stratégie de développement des organisations, nous avons dégagé un phasage clé et des étapes modèles applicables à tous les paliers du territoire. Ces phases et ces étapes ont servi de cadrage de référence technique à notre travail. Celles-ci sont :

I. La phase de préparation du processus :

- 1) formation et information des animateurs du MINEPAT et des responsables des administrations publiques impliqués ;
- 2) étape administrative ;
- 3) étape de l'organisation du processus ;
- 4) étape technique ;
- 5) étape financière ;
- 6) étape de la clarification du jeu des acteurs ;
- 7) étape de la sensibilisation des acteurs ;

8) étape du choix des participants.

- II. La phase d'établissement d'un diagnostic interne et externe :
 - 1) établissement de l'état des lieux ;
 - 2) établissement du diagnostic interne et externe.
- III. La phase d'identification de la stratégie :
 - 1) identification de la finalité, des buts et des objectifs spécifiques de développement.
- IV. La phase d'élaboration du plan d'action et de la programmation :
 - 1) identification des actions ;
 - 2) priorisation des actions identifiées ;
 - 3) programmation des actions identifiées ;
 - 4) finalisation et validation du plan d'action.
- V. La phase d'élaboration du plan financier ou budgétaire :
 - 1) évaluation financière des actions retenues ;
 - 2) identification des sources probables de financement ;
 - 3) programmation financière ;
 - 4) finalisation et validation du plan financier ou budgétaire.
- VI. La phase d'élaboration du plan de communication :
 - 1) identification des partenaires impliqués ;
 - 2) identification des stratégies de communication ;
 - 3) finalisation et validation d'un plan de communication.
- VII. La phase d'élaboration du dispositif de suivi de la mise en œuvre du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement :

- 1) identification des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement ;
- 2) élaboration et appropriation des outils de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement ;
- 3) mise en place des mécanismes et du dispositif de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement.

VIII. La phase d'élaboration du dispositif d'évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement :

- 1) identification des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement ;
- 2) élaboration et appropriation des outils de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement ;
- 3) mise en place des mécanismes et du dispositif de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement.

IX. La phase de mise en œuvre effective du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement :

- 1) élaboration des plates-formes partenariales public-public, public-privé, public-privé-société civile, public-privé-société civile-population, public-population, privé-public-population, public-société civile-population ;
- 2) suivi de l'élaboration et de la préparation du budget de l'État ;
- 3) préparation du budget des administrations publiques, des organismes parapublics et des organismes de développement à financement conjoint ;

- 4) contrôle de l'exécution du budget de l'État à travers les contrôles de réalisation physico-financière des projets de développement et les mécanismes et les dispositifs de suivi du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement.

X. La phase de suivi du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement :

- 1) suivi *on going* de la réalisation des programmes et des projets de développement retenus dans le plan tactique ou opérationnel.

XI. La phase d'évaluation du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement :

- 1) évaluation annuelle du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement ;
- 2) évaluation à mi-parcours du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement ;
- 3) évaluation finale du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement.

Une observation minutieuse et une revue technique de ces différentes phases permettent d'identifier quatre macrophases ou dimensions de la gestion technique du processus cyclique de la planification stratégique du développement. Nous pouvons ainsi noter :

I. La dimension de l'élaboration du plan stratégique de développement comprenant :

- 1) la phase de préparation du processus ;
- 2) la phase d'établissement d'un diagnostic interne et externe ;
- 3) la phase d'identification de la stratégie ;

- 4) la phase d'élaboration du plan d'action et de la programmation ;
- 5) la phase d'élaboration du plan financier ou budgétaire, dont l'une des parties importantes est l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), pour la partie de la stratégie ministérielle de développement relevant du secteur public ou la stratégie de développement dont la mise en œuvre est du ressort du budget des administrations publiques et des organismes publics ;
- 6) la phase d'élaboration du plan de communication ;
- 7) la phase d'élaboration du dispositif de suivi de la mise en œuvre du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement ;
- 8) la phase d'élaboration du dispositif d'évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement.

II. La dimension de la mise en œuvre effective du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement.

III. La dimension de suivi de la mise en œuvre du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement.

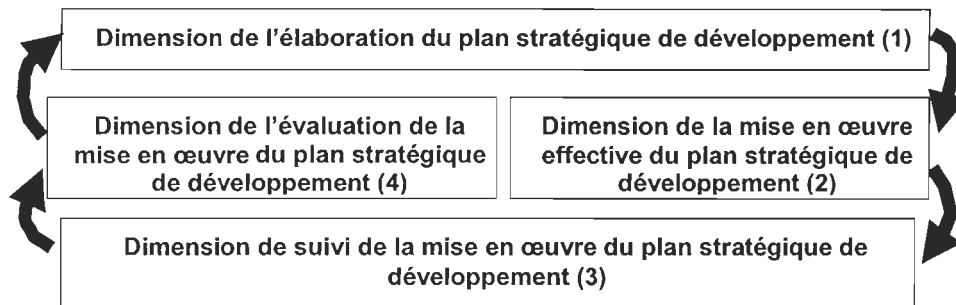
IV. La dimension de l'évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique de développement ou de la stratégie de développement.

Selon MINEPAT (2002), ces phases et ces étapes constituent des composantes de la «*chaîne Planification–Programme–Budgétisation–Suivi*» que les bailleurs de fonds, dans le cadre de la quête de l'efficacité économique des interventions publiques, de l'amélioration de la qualité de la dépense publique, de la promotion de la bonne

gouvernance, de la lutte contre la corruption et d'une meilleure redistribution des richesses nationales, imposent aux dirigeants des pays du Sud sous ajustement structurel.

Nous pouvons simplement schématiser et présenter les corrélations entre ces dimensions de la manière suivante :

Schéma N°6 : Présentation du cycle agrégé de la planification stratégique du développement



Source : Conception et analyse : Ngatcha Kuipou Jean Daniel, inspiré des travaux des auteurs susmentionnés, DDR 9007, UQAC et UQAR, août 2006.

Ce schéma permet de mieux visualiser et de circonscrire notre travail de recherche. Celui-ci concerne uniquement la dimension de l'élaboration des plans stratégiques de développement (1) des départements ministériels encore appelés stratégies ministérielles de développement au Cameroun.

La découverte des outils méthodologiques appropriés et utiles à l'élaboration des plans stratégiques de développement que la science régionale propose aux animateurs du processus et aux acteurs de développement s'avère intéressante pour la suite de notre étude.

3.4 Les outils méthodologiques et l'appréciation de la qualité et de l'efficacité de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun

Pour Olanrewaju et al. (2004, 48), la planification stratégique se distingue par des nouvelles méthodes de planification qui «[...] *s'appuient sur des outils simples et souples, compris et acceptés de l'ensemble des acteurs, y compris les bénéficiaires* [...]». Selon notre compréhension, il est conseillé d'utiliser, au cours du processus et des exercices de planification stratégique du développement, des outils à la portée de tous les participants. Ces outils doivent être accessibles, peu complexes et tenir compte du niveau d'instruction et du confort intellectuel des parties prenantes dans le processus de planification stratégique du développement.

Selon notre entendement, la simplification et l'appropriation des outils méthodologiques faciliteront la participation et amélioreront la contribution au processus de décision et d'action des acteurs de développement, spécifiquement les populations bénéficiaires des périphéries. Contrairement aux anciennes formules des plans de développement, les plans stratégiques de développement ne doivent plus être des instruments pour uniquement attirer et canaliser les contributions financières internationales et les aides multiformes étrangères (Christian Comelieu, 2004 : 32).

L'accessibilité des outils méthodologiques vise aussi la bonne maîtrise de ceux-ci par des cadres ou des animateurs chargés de conduire le processus de planification stratégique. En effet, c'est aujourd'hui un secret de Polichinelle que l'une des causes de l'échec de planification du développement en Afrique est la compétence technique insuffisante des cadres ou des facilitateurs chargés d'encadrer techniquement le processus de planification

du développement (ibid., 33). Les outils de collecte, de traitement et d'analyse des données ou de l'information sont appropriés à chaque phase et chaque étape du processus de planification. À ce sujet, bien que les outils méthodologiques varient d'une phase de la planification stratégique du développement à l'autre, ceux-ci doivent faciliter l'intégration et la mise en cohérence *«des données quantitatives et qualitatives dans la perspective d'une complémentarité fonctionnelle des informations»*, selon un processus continu d'interprétation ou de restitution avec les acteurs de développement agissant dans le territoire (Olanrewaju et al, 2004 : 49).

En considérant tout ce qui précède, nous sommes persuadés que les outils méthodologiques doivent consolider les caractéristiques de la démarche de planification stratégique du développement recensées au paragraphe 3.3.3 du présent travail de recherche. Notre position est guidée par le souci de vérifier le respect et l'application de l'esprit et de la lettre de la démarche de la planification stratégique, ainsi que par notre volonté d'analyser la qualité et la quantité des outils méthodologiques proposés par le MINPLAPDAT dans le guide détaillé d'élaboration des stratégies sectorielles de développement et des outils utilisés lors du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

L'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des plans stratégiques de développement, en général, et des plans stratégiques ministériels de développement, en particulier, lesquels sont des chantiers gouvernementaux récents au Cameroun, nécessitent la mise en place d'un environnement politique adéquat et d'autres conditions de faisabilité appropriées. Ces conditions d'application sont auscultées dans la partie qui suit.

3.5 Les éléments d'appréciation de la volonté politique et de l'adhésion des autorités politiques et administratives au processus de planification stratégique du développement

La manifestation de la volonté politique, la formation et l'information des acteurs de développement et le financement des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont les compositions de cette section.

Dans le cas de la volonté politique, il est important que les chefs de départements ministériels du Cameroun matérialisent la volonté politique exprimée par le chef de l'État de ce pays dans les circulaires annuelles relatives à l'élaboration et à l'exécution du budget de l'État adressées, depuis 1999, aux membres du gouvernement.

Chaque chef de département ministériel devra établir un projet de budget sur la base d'une stratégie sectorielle établissant les priorités du gouvernement dans son domaine d'action. De même, il devra établir, à travers les objectifs clairement définis, un ordre de priorité des dépenses de son département dans les limites de l'enveloppe indicative communiquée par le Premier ministre, Chef du Gouvernement.[...] L'une des obligations essentielles pour chaque département ministériel sera désormais de présenter à l'appui de son BIP, un document de politique et de stratégie sectorielle décrivant en termes d'objectifs et de moyens les projets envisagés (Paul Biya, 1999)¹⁹.

Cette instruction ferme de ce chef d'État, en ce qui concerne l'élaboration des stratégies ministérielles de développement, reprise et répertoriée par le MINEPAT (2002, 3) dans le guide détaillé d'élaboration des stratégies sectorielles de développement est la suivante : «la priorité du Gouvernement était de disposer des documents de stratégie pour fin 2002-début 2003. Sur ces bases, le système de sélection des projets pourra être mis en place en 2003». Depuis cette instruction, l'élaboration des stratégies ministérielles de développement devrait être une priorité politique. Dans la même logique, à l'ère de la

¹⁹ Présidence de la République du Cameroun, 1999, Circulaire N° 001 CAB/PR relative à la préparation du budget de l'État pour l'exercice 2001 – 2002, Yaoundé, Présidence de la République.

préconisation de la gestion par objectif de la chose publique, les stratégies ministérielles de développement doivent être les feuilles de route à court, moyen et long termes des chefs des institutions étatiques. Ainsi, l'engagement politique des chefs de départements ministériels qui, en leur qualité de responsables sectoriels ou sous-sectoriels, seront chargés des arbitrages explicites ou implicites durant le processus d'élaboration du plan stratégique ministériel de développement (Christian Comeliau, 2004 : 25) peut être apprécié à travers leur l'implication dans les opérations de planification du développement.

En ce qui concerne la formation, nous partageons le point de vue des Nations Unies (1959, 7) sur la qualité des personnels chargés de conduire le processus de planification en général. Cette institution relève que :

Le personnel qualifié dont on a besoin pour la planification et l'exécution de tous les types de programmes de développement fait défaut. À cet égard, les domaines particulièrement critiques sont l'enseignement technique, la formation de niveau moyen, les cours de perfectionnement et l'orientation de ceux qui s'occupent de planification sans avoir reçu la formation voulue. Il faut aussi prévoir l'éducation du citoyen moyen.

Comme outil de changement économique, social, culturel et environnemental dans un territoire donné et pendant une période déterminée, la planification stratégique du développement ne peut être efficace et efficiente que si les intervenants du secteur ou du sous-secteur de développement du territoire sont bien informés et les populations bénéficiaires parfaitement renseignées sur les objectifs et les enjeux de leur participation au processus de planification. Cette information a pour but de susciter un intérêt et une prise de conscience chez les acteurs de développement, pour la simple raison qu'un plan stratégique de développement élaboré selon les règles de l'art se termine par des partenariats stratégiques multiformes et multidimensionnels indispensables à sa mise en œuvre (André Joyal, 2002 : 64 ; 67). Ce partenariat dans l'optique de maximiser la mise

en œuvre des stratégies sectorielles et ministérielles de développement est salulaire pour l'État du Cameroun qui connaît des tensions de trésorerie depuis la crise économique des années 1980 et l'avènement des plans d'ajustement structurel en 1986. La participation des acteurs de développement aux exercices d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, et par ricochet au processus décisionnel et d'action, passe obligatoirement par une bonne information et une meilleure sensibilisation des intéressés.

Au regard des analyses qui précèdent, nous pouvons affirmer que la volonté politique, la formation et l'information constituent des conditions préalables et nécessaires à réaliser avant le déclenchement de tout processus de planification stratégique du développement.

Il est nécessaire de vérifier les dispositions prises, à travers le guide détaillé d'élaboration des stratégies sectorielles de développement publié par le MINEPAT dans le but d'institutionnaliser et d'internaliser les conditions déterminantes et préalables au sein des départements ministériels ainsi que l'application desdites dispositions au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement auprès des responsables chargés de conduire le processus de planification ministérielle du développement et des participants conviés à cette phase.

3.6 La considération de certaines disciplines scientifiques, des politiques de développement et de l'évolution de certaines mutations existentielles du système sous planification dans la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Dans cette rubrique de notre de recherche, nous allons nous attarder sur la place de la prospective sectorielle et territoriale, de la gestion du processus de planification stratégique du développement ainsi que sur l'importance de la prise en compte de l'équité

sociale, de l'équité interrégionale, du développement territorial et de la société civile dans la planification stratégique du développement, en général, notamment au cours de l'élaboration des plans stratégiques ministériels de développement ou stratégies ministérielles de développement en particulier.

Gaston Berger (1958) définit la prospective comme l'art d'anticiper les phénomènes temporels et partant, de labelliser notre devenir. En bref, la prospective est une science combinant la vision et la raison. Danielle Lafontaine dit de la prospective que c'est

Un projet ou une démarche et une forme de connaissance qui ...prenant pour objet (un territoire, une communauté, une société, une organisation, un secteur, un domaine, un champ quelconque) considéré comme un système, vise à définir sa situation (ou état d'organisation) (ses facteurs, secteurs, acteurs, moteurs, les éléments et processus qui fondent son système ou sa structuration et sa dynamique), ainsi que les facteurs ou acteurs hors système qui ont un impact sur lui, afin de représenter/simuler ses possibilités d'évolution, sous différentes conditions, par rapport à lui-même et par rapport à d'autres systèmes (ex. territoire) de référence... en rapport avec l'atteinte d'objectifs. (UQAC et UQAR, DDR 9004, 2004 :5)

Cette vision de la prospective rejoint celle de Gaston Berger.

En nous basant sur ces deux définitions de la prospective, on constate que cette discipline permet de donner une vision prospectiviste à la planification stratégique. Ainsi, pendant les exercices de planification stratégique, les ruptures possibles et les innovations éventuelles seront prises en compte. Les acteurs clés doivent tenir compte de la prospective internationale, nationale, sectorielle, régionale ou locale au cours des phases d'identification des contraintes et des potentialités afin de faire des choix stratégiques indispensables à la promotion du développement durable; ils doivent aussi bien cibler les besoins futurs des bénéficiaires directs et indirects ou des cibles. Le besoin est considéré ici sous l'angle d'un manque quelconque qui peut servir de base à la définition des objectifs d'intervention (Marcel Monette ; Ivan Jobin, 1996). Sous ce regard, la prospective

est un *input* essentiel à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement dans la mesure où elle permet de prendre en compte les incertitudes à travers les prévisions, le captage des signaux des marchés extérieurs et intérieurs et des changements futurs ou possibles dans un secteur ou un territoire.

Après leur réalisation à court, moyen et long termes, les objectifs d'intervention contribueront, de façon directe ou indirecte, au développement des territoires. Les concepts de développement territorial et de territorialité sont, de ce fait, au centre de la problématique de planification stratégique du développement. Le concept de territorialité met en exergue l'unité spatiale représentative à l'échelle locale et son degré d'autonomie économique et sociale face à l'envahissement du libéralisme et le règne de la logique du marché (Yves Careau, 1986 : 20 ; 21).

Selon l'OCDE, le développement territorial est *«une politique de développement essentiellement économique, appliquée à un territoire, généralement plus restreint que la Région, et menée par des acteurs locaux»*. Par contre, le développement territorial est aussi considéré comme une organisation à mettre en place à partir des mécanismes publics-privés qui permettront de développer un véritable cadre partenarial afin de promouvoir une dynamique de projet sur un territoire (DATAR, 1999). Ce cadre est le lieu d'apprentissage pour les différents acteurs du territoire et de mise en œuvre des principes et des valeurs. Dans le cadre de cette recherche, il est question de surveiller la combinaison de l'approche systémique et de l'approche constructiviste dans la promotion du développement territorial. Cette vision renforce les rôles et l'implication de tous les partenaires à l'échelon infra-régional et bonifie l'initiative par le bas ou *Bottom-Up*. Pendant l'élaboration des stratégies ministérielles de développement, cette combinaison

des approches contribue à résoudre l'épineux rapport conflictuel entre le global et le local. L'approche locale a pour finalité le développement local. Dominique Decoster (2002) affirme que *«le développement local est un processus collectif d'innovation territoriale inscrit dans la durabilité. Ce processus s'enracine dans un territoire pertinent, il y fédère et organise en réseau les acteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels pétris d'une culture commune de projet dont la finalité est le bien-être collectif et la centralité : l'être humain»*. En outre, cette combinaison des approches permet de faire l'état des lieux à l'échelon infra-régional, en intégrant la dimension territoriale aux orientations globales de développement national. Ensuite, elle contribue à avoir une bonne visibilité et une meilleure lisibilité des interventions des différents partenaires de développement territorial. Enfin, elle offre une solution idéale aux questions intrasectorielle, intersectorielle et à la gestion des programmes et des projets interterritoriaux, dont les champs d'intervention couvrent plusieurs circonscriptions administratives. Cette combinaison des approches est également une artère à la territorialisation des politiques publiques au Cameroun. Les stratégies ministérielles de développement sont alors des outils de construction et de recomposition des territoires à travers des liens et des interactions entre le système et les acteurs du territoire. Ce système intégrera parfaitement l'approche sectorielle, intrasectorielle, intersectorielle et l'évaluation des territoires. L'évaluation des territoires vise à apprécier la performance et à maîtriser sa situation globale, à identifier et à cerner les possibilités d'évolution d'un territoire par rapport à d'autres espaces de référence (Denis Eckert, 1999 : 14).

L'équité interrégionale est au cœur de la territorialisation des politiques publiques et facilite l'orientation des choix politiques et des acteurs de développement au cours des procédures de planification stratégique du développement.

De manière générale, l'équité est perçue comme le développement des politiques, des règlements, des programmes et des services permettant non seulement de satisfaire les besoins des générations actuelles et futures, mais en plus, de faciliter l'accès pour tous les membres de la communauté à l'ensemble des services (John Rawls, 1987 : 18; 52). Cette notion fait appel à une saine justice sociale dans la redistribution des fruits de la croissance économique à travers le pays.

Dans son application, le concept d'équité interrégionale a pour but de garantir à la population de chaque région (ou à toute autre unité territoriale préalablement définie) un niveau comparable d'accessibilité aux services et de répondre aux besoins de celle-ci à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire, que la région dispose ou non des ressources pour dispenser ces services (Régie régionale de la santé et des services sociaux de la Montérégie, 1999 : 7). En faisant un rapprochement entre la définition de l'équité interrégionale et les définitions des politiques régionales proprement dites et des politiques de développement régional selon Mario Polèse (1994), il est certain que l'équité interrégionale est un outil au service du développement régional et local. Ce concept fait appel à l'impartialité, à l'objectivité et à la neutralité pour rétablir une pleine équité entre les différentes régions défavorisées dans le passé par le mode de financement du développement national, d'une part, et, d'autre part, par les inégalités dans le développement, dues aux choix politiques irrationnels et à la politique économique. Cette situation clarifie l'importance de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire du Cameroun, qui a, entre autres finalités la consolidation de la croissance économique, l'homogénéisation du développement infra-national et la promotion de la cohérence interrégionale. Il est conseillé que le souci d'équité interrégionale éclaire la lanterne des acteurs de développement pendant la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Il est donc indispensable de régler fondamentalement la question de développement régional inégal ou le développement à plusieurs vitesses entre les régions périphériques peu attractives et les régions centrales plus sollicitées. Cette logique est

aussi valable pour le financement inégal entre le milieu urbain et le milieu rural, ainsi que pour l'applicabilité de la volonté politique de promouvoir l'égalité et l'équité entre les sexes d'abord, et ensuite, de protéger les couches sociales vulnérables ou en situation particulièrement difficile, à l'instar des personnes handicapées.

La nécessité d'assurer le bien-être de toutes les couches de la population, de garantir équitablement la répartition des fruits de la croissance en assurant l'accès pour tous aux services socioéconomiques de base et aux infrastructures de qualité, d'impulser une croissance économique soutenue et de valoriser le rôle de la société civile dans la recherche du développement durable permet de souligner que le MINEPAT désire respecter les exigences de la science régionale. Cette discipline scientifique fait de la société civile un acteur de développement dont les arbitrages techniques au cours des processus de planification stratégique du développement sont des gages de neutralité, de justice sociale et d'efficacité.

La société civile est constituée de l'ensemble des citoyens qui n'appartiennent pas au monde politique (Le Petit Robert, 2004). Dans le cadre de ce travail de recherche, la société civile est composée des associations régies par les dispositions de l'article 2 de la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 sur les libertés d'association en vigueur au Cameroun. Il s'agit des associations religieuses, des associations corporatistes, des associations patronales, des associations de développement international, national, régional et local, des organisations humanitaires et des organisations non gouvernementales.

Conformément aux dispositions de la loi susmentionnée, ces structures doivent au préalable obtenir un agrément délivré par le ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation (MINATD) après l'avis technique de la commission interministérielle

chargée de l'étude des dossiers de demandes d'agrément. Un fichier des associations membres de la société civile camerounaise est actualisé chaque année. Ledit fichier est tenu par le ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation et géré techniquement par les différents départements ministériels selon leur domaine de compétence.

Dans le cadre de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, les bailleurs de fonds ont, demandé aux pays africains d'impliquer la société civile dans la gestion des affaires publiques. Cette implication de la société civile garantit la traçabilité dans les procédures de planification stratégique du développement.

Dans le cadre de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement, la traçabilité est un processus d'acquisition d'information pendant toute la durée de vie d'un produit, d'un service, d'un programme ou d'un projet. Ainsi, il s'agit de pouvoir garder la trace de certaines informations concernant les programmes de développement, les projets de développement et les autres prestations de service afin de pouvoir évaluer leur qualité et de rendre leur accès aussi transparent que possible pour les différents acteurs impliqués dans le développement du pays. Cette traçabilité a pour but l'amélioration de la sécurité et de la qualité des interventions des acteurs impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies ministérielles de développement.

La traçabilité dynamique et active n'est autre que la promotion de l'*empowerment* pendant cet exercice gouvernemental. L'*empowerment* est la concrétisation de la responsabilisation, de l'implication, de l'autonomisation et du transfert d'autorité et de pouvoir aux acteurs de développement pendant tout le processus de planification stratégique du développement et, principalement, pendant la phase d'élaboration où les

acteurs doivent ensemble analyser la situation actuelle, identifier et définir les problèmes et proposer les solutions idoines. En bref, pendant cette phase, les acteurs opèrent des choix stratégiques en respectant les règles de bonne gestion des affaires publiques, de justice sociale, d'équité intergénérationnelle et d'équité régionale.

Nous pensons que l'obligation de prendre en compte, d'une part, toutes les préoccupations et les grands enjeux de développement et, d'autre part, l'esprit et la lettre de la planification stratégique complexifie la conduite des exercices de planification stratégique du développement. Par conséquent, il est indiqué d'adopter un management stratégique du processus de planification stratégique du développement. Le management stratégique permet de concilier à la fois la logique des facteurs externes et internes et la liberté de choix des orientations, des objectifs, des programmes et des projets de développement pendant les exercices de planification du développement, en général (Tewdwr-Jones et Allmendinger, 2006), et de la planification ministérielle du développement, en particulier (Gérard Koenig, 1990 : 6).

Dans le cadre de cette recherche, il est aussi question d'apprécier le degré d'instauration, à travers le guide détaillé du MINEPAT et le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, de la transparence, de la rigueur, de la gestion par objectif, de l'équité sociale et de l'équité interrégionale dans la gestion du développement au Cameroun.

PARTIE 4 : OBJECTIFS, QUESTIONS DE RECHERCHE, PROPOSITIONS-GUIDES, POSTULAT, VARIABLES, PERTINENCE DE LA RECHERCHE

Cette partie du travail traite des objectifs de la recherche, des questions de recherche, du postulat, des propositions-guides, des variables, des concepts-clés et de la pertinence de la recherche.

1 Objectifs de la recherche

Cette recherche a comme objectif principal l'amélioration de l'ensemble des procédés adaptés à la planification stratégique du développement pendant la phase de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement en République du Cameroun. Il est important de rappeler que la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement est considérée comme la première étape du processus de planification stratégique du développement. Cette étape du processus consiste à déterminer les objectifs de développement à court, à moyen et à long termes et à identifier les moyens nécessaires à leur mise en oeuvre. Cette phase permet de considérer la planification stratégique du développement comme un outil idéal pour toute organisation institutionnelle, sociale et économique pour améliorer sa situation actuelle, préparer et organiser son avenir (Gerry Johnson et al. 2002). Cependant, elle est avant tout la science de la raison et de l'action (Marc-Urbain Proulx, 1996) et de la procédure (Bernard Chevalier, 1999 :15).

Pour atteindre l'objectif principal, il est indispensable, sur la base des attributs de la planification stratégique du développement, de déceler tous les facteurs contraignants et positifs de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun, ce qui signifie:

1. analyser le document méthodologique de référence de la procédure, des techniques et des outils d'élaboration des stratégies ministérielles de développement élaboré par le MINPLAPDAT ;
2. apprécier l'applicabilité de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en scrutant les résultats obtenus à l'issue de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement à travers la qualité informationnelle des documents de stratégies ministérielles de développement élaborés ;
3. identifier les forces et les faiblesses de cette méthodologie durant la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ;
4. proposer des pistes d'amélioration de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et partant, redynamiser cette activité institutionnelle qui stagne actuellement.

En bref, l'amélioration de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement actuellement en vigueur au Cameroun, de la conception en passant par l'appropriation jusqu'à l'application, est l'objectif ultime de ce travail de recherche.

2 Questions de recherche

À la suite des objectifs spécifiques de recherche, nous nous appuyons sur les thèses selon lesquelles c'est l'application de la planification du développement en général et de la planification stratégique du développement en particulier qui est mauvaise et non la théorie (Albert Waterston, 1966 : 5) et que l'inadaptation de la démarche planificatrice est responsable de l'exclusion des dimensions collectives de la réalité politique, économique, sociale, culturelle et environnementale (Christian Comeliau, 1999 : 36). Les questions de recherche sont formulées et présentées ci-dessous :

1. Est-ce que la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en cours d'application au Cameroun prend en compte les principes et les exigences de la planification stratégique du développement ainsi que les fondements de la théorie du développement à visage humain et soucieux du rapport avec le milieu naturel?
2. Est-ce que le guide d'élaboration des stratégies de développement actuellement en vigueur au Cameroun bonifie le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et facilite la promotion du développement durable et la mise en oeuvre de la *self-reliance* dans ce pays?
3. Est-ce que le processus, les principes, la démarche technique et les outils utilisés actuellement au Cameroun au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont conformes à l'esprit et à la lettre de la planification stratégique du développement ?

En d'autres termes, est-ce que les canons de la planification stratégique du développement et les fondements de la théorie du développement durable sont

respectivement respectés et pris en considération pendant le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en République du Cameroun ? Ceci est d'autant plus important dans un contexte international où les mécanismes du marché influencent en permanence et fondamentalement les environnements interne et externe et déterminent les conditions de reproduction économique et sociale (Charles Bettelheim, 1964 : 11).

3 Postulat et propositions-guides

En nous appuyant d'abord sur les objectifs et les questions de cette recherche, ensuite sur les principes et la procédure de la planification stratégique du développement et, enfin, sur le cadre d'analyse de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, nous retenons les postulats et les propositions-guides définis ci-après :

Postulat de recherche : La méthodologie est préalable au processus d'élaboration d'un plan de développement et elle le conditionne.

Proposition-guide N°1 : La qualité de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement actuellement utilisée au Cameroun influence les opérations de planification et les résultats finaux.

Proposition-guide N°2 : La considération et l'application des principes, des procédures, des démarches, des étapes et des outils appropriés à la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

conditionnent l'efficacité des opérations de planification du développement au Cameroun.

Une proposition-guide est un énoncé explicite qui éclaire le chercheur et permet à celui-ci d'apprécier les résultats de la recherche.

4 Variables et concepts-clés

En exploitant les propositions-guides de la recherche, les variables de recherche suivantes ont été identifiées :

1. Stratégies ministérielles de développement élaborées;
2. Principes de planification stratégique;
3. Procédures de planification stratégique;
4. Démarches et étapes de planification stratégique;
5. Outils et mécanismes de planification stratégique;
6. Conditions de mise en œuvre.

À travers les propositions-guides et les variables retenues pour ce travail de recherche, nous comprenons que l'élaboration des stratégies ministérielles de développement dépend :

- ☐ de l'application des principes et des mécanismes de la planification stratégique ;
- ☐ du respect des procédures de la planification stratégique ;
- ☐ du respect de la démarche et des étapes de la planification stratégique ;
- ☐ de l'utilisation des outils appropriés de la planification stratégique ;

- de l'identification et de la réflexion sur les conditions de mise en œuvre des stratégies ministérielles de développement dès la phase d'élaboration;
- du respect des principes de la théorie du développement durable.

Ces variables nous renseignent également sur les concepts clés qui illuminent notre recherche. Il s'agit entre autres, de :

1. principes et mécanismes de la planification stratégique ;
2. procédures de la planification stratégique ;
3. outils de la planification stratégique ;
4. conditions de mise en œuvre des plans stratégiques.

Les indicateurs permettant de mesurer ces variables sont élucidés dans le tableau présenté ci-après.

Tableau N°4 : Présentation des variables et des indicateurs d'analyse des contenus des documents de stratégies ministérielles de développement

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur
Outils institutionnels	Comité de pilotage
	Équipe technique
	Organes de représentation des populations
	Organes de représentation de la société civile
	Partenaires bilatéraux et multilatéraux
Principes de la planification stratégique	Vision interne
	Vision externe
	Définition des priorités d'action
	Participation
	Équité
Démarche et étapes	Phase de préparation
	Diagnostic
	Stratégie
	Plan d'action et de programmation
	Plan financier ou budgétaire
	Plan de communication
	Dispositions de suivi de l'exécution ou de suivi de la mise en œuvre
	Dispositions d'évaluation ou de la phase d'évaluation de la stratégie
Outils méthodologiques	Gamme d'outils techniques utilisés
	Organisation des ateliers et des groupes de travail

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur
Conditions d'application	Volonté politique
	Formation et information des acteurs
	Financement des opérations

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR 9008, Rimouski, février 2006.

Ce tableau présente les informations permettant d'apprécier chaque variable qui doit être mise en évidence dans ce travail de recherche. Les facteurs limitants de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun ont été identifiés à partir des différentes composantes des variables susmentionnées. Ce tableau informe aussi que les dimensions retenues représentent les variables au cours de ce travail de recherche. Les éléments de mesure de la réalisation de chaque variable ou encore les composantes sont clairement identifiés.

5 Pertinence de la recherche

5.1 Pertinence sociale

Le rôle et la contribution de la planification du développement dans les dispositions de la lutte contre la pauvreté et les mesures d'amélioration de la qualité de vie des populations sont aujourd'hui à l'ordre du jour dans la plupart des pays du Sud. La situation socio-économique de ces pays est encore très précaire et demeure toujours fragilisée par les effets multiplicateurs de l'application des mesures d'austérité imposées par le Fonds Monétaire International.

5.1.1 La planification du développement ou l'instrument de gestion des politiques publiques et de conciliation des objectifs de développement économique et de lutte contre la pauvreté

Depuis 1990, les indicateurs macroéconomiques du Cameroun sont passés du rouge au vert. Or, les effets positifs ne se font pas toujours sentir de manière significative dans les paniers des ménagères. Toutes les variantes de la pauvreté se manifestent encore dans plusieurs secteurs de la vie nationale; elles touchent particulièrement la population de la périphérie. Selon le MINEPAT et le PNUD (2003), 40,2 % de la population vit sous le seuil de pauvreté (avec moins d'un \$ US par jour); les femmes et les jeunes sont les plus affectés dans les régions institutionnelles, administrativement dénommées provinces. La pauvreté sévit durement dans les provinces périphériques de l'extrême Nord, du Nord, de l'Adamaoua, de l'Est, du Sud, du Nord-Ouest, de l'Ouest et du Sud-Ouest. La pauvreté s'installe progressivement dans les zones urbaines et périurbaines des grandes villes. Les conditions de vie des populations rurales et la couverture du territoire national en services sociaux de base sont préoccupantes.

La situation de développement socio-économique du Cameroun est restée largement en deçà des minima généralement admis pour un pays pourvu de ressources naturelles variées. En 2004, l'indice de développement humain (IDH) a classé le Cameroun en 141^e position sur 177 pays, contre un rang de 132^e en 1998 (PNUD, 2004). Les paramètres de développement social les plus éloquents sont selon la présidence de la république du Cameroun (2004) : un taux de croissance démographique approchant 3% ; un taux d'inflation de l'ordre de 2,8% qui absorbe totalement la croissance du PIB de 5% par an, tandis que la part du PIB allant aux investissements sociaux (santé et éducation) est

relativement faible et en deçà des exigences des engagements du Cameroun auprès de l'OMS et de l'UNESCO et un taux de mortalité infantile de 9,5%.

Les enjeux de développement se présentent en termes de scolarisation, d'emploi des jeunes, de faiblesses de la capacité de gestion institutionnelle de l'État face aux problèmes d'insécurité, de réalisation insuffisante et de mauvais entretien des infrastructures socioéconomiques de base et de gestion irrationnelle des ressources naturelles.

Bien que tous les secteurs de la vie nationale soient ébranlés, il est important de relever que le secteur social a été très fragilisé depuis l'avènement des plans et des programmes d'ajustement structurel. Face à cette triste situation, les autorités camerounaises, avec l'appui des communautés nationale et internationale, ont arrêté les grandes orientations de la politique nationale de lutte contre la pauvreté contenues dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Malgré le fait que le DSRP est en cohérence et en synergie avec les objectifs de développement du millénaire (ODM) et que certains départements ministériels ont activement contribué à son élaboration, il se pose un réel problème d'absence de cohérence, de synergie, de visibilité et de lisibilité avec les interventions des ministères et des autres acteurs de développement sectoriels d'une part et, d'autre part, d'une irrationalité et d'une absence de traçabilité dans l'affectation et l'utilisation des ressources disponibles. L'absence des politiques régionales et des politiques de développement régional clairement définies, comme cadres d'orientation des actions de développement et balises des interventions des départements ministériels en région, aggrave la fracture sociale et annihile les efforts des pouvoirs publics.

La croissance économique soutenue à un taux de 5% par an que connaît le Cameroun, n'est pas encore socialement rentable étant donné que les fruits de cette croissance sont inégalement partagés. Le développement rural et la promotion du secteur privé devraient être au cœur de la stratégie de développement du pays dans la mesure où 60% des pauvres vivent en milieu rural et le MINEPAT/INS (2001) retrace 80% des pauvres vivant en zone urbaine. Ces des travailleurs sont du secteur informel (petits commerçants et artisans, vendeurs de rue...).

L'amélioration de la situation sociale et l'inclinaison du sens de la pauvreté passent par l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des outils de gestion de développement en général, et des plans stratégiques de développement des départements ministériels, en particulier. Pour la simple raison que, conformément aux dispositions du décret N° 2004/320 du 8 décembre 2004 portant organisation du gouvernement de la République, les départements ministériels sont les responsables du développement de leur secteur et de leur domaine de compétence (Présidence de la république, 2004). Le secteur et le domaine de compétence sont des décompositions et des pans de voile de l'activité économique (Émile Quinet, 1990 : 62). D'où l'impérieuse nécessité de clarifier, d'organiser, de coordonner, de conduire, de suivre, et d'évaluer méthodologiquement et rigoureusement les interventions de tous les partenaires sectoriels. En bref, il conviendrait de planifier pour bien éclairer les décisions à prendre, de mieux identifier les actions de développement à mener et de promouvoir la gouvernance nationale, régionale et locale afin de réduire la pauvreté sous toutes ses formes et d'apprécier l'efficacité sociale des interventions des secteurs public et privé. La finalité de ce travail de recherche cadre avec le point de vue de Anicet Le Pors et de Jacques Delors

(1984) qui soulignent que *«en arrière plan de toute évaluation (ex-ante ou ex-post), il y a l'appréciation de l'utilité sociale et du coût social, dans tous leurs aspects et toutes leurs dimensions, des politiques publiques»*.

Les stratégies ministérielles de développement guideront l'action publique, amélioreront la qualité de la dépense publique et privée et consolideront la croissance économique et sociale soutenue et durable. La planification stratégique du développement est le premier maillon de la chaîne planification-programmation-budgétisation-suivi (PPBS) et constitue l'*input* principal de l'approche de rationalisation des choix budgétaires (RCB), outil indispensable pour la redistribution rationnelle des fruits de la croissance entre tous les secteurs de la nation, sur la base des logiques horizontale et verticale. Cet instrument d'aide à la gestion et à la prise de décision permet de lutter contre la désertification humaine des régions périphériques. Ce travail de recherche contribue à perfectionner la méthodologie de l'élaboration des stratégies de développement et, partant, il participe à la perfection de la méthode de ciblage et de choix des interventions publiques et privées dans la perspective de l'amélioration potentielle du bien-être social et de la résolution de la crise de l'emploi qui sévit actuellement au Cameroun. Concrètement, ce travail de recherche aide les acteurs de développement au Cameroun à repositionner l'action sociale au cœur de la rationalité économique après l'atteinte de l'Initiative pays pauvres très endettés.

5.2 Pertinence scientifique

La planification du développement est aujourd'hui au centre de plusieurs conclaves scientifiques sur l'application des politiques publiques et la reconsidération du rôle important de l'État dans la conception et l'exécution des politiques de développement.

5.2.1 **La planification stratégique du développement et la conciliation des visions macroéconomique et microéconomique ainsi que l'établissement d'une synergie et d'une cohérence entre les politiques régionale et de développement régional.**

L'élaboration des stratégies ministérielles de développement s'inscrit en droite ligne avec la planification des interventions de tous les partenaires de développement intervenant en République du Cameroun. Cette planification des interventions est participative (MINEPAT, 2002 : 11), ceci dans le sens du regard que jettent Anicet Le Pors et Jacques Delors (1984) sur la place privilégiée de la participation des acteurs dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques : *«l'importance de la concertation entre les acteurs qui conçoivent, élaborent et appliquent les politiques publiques, ce qui revient en somme à présenter la démocratie comme instrument d'évaluation et facteur d'efficacité des politiques publiques»*. La volonté manifeste des pouvoirs publics vise à instaurer l'équité interrégionale et à mieux distribuer les fruits de la croissance économique, gage de la lutte contre la pauvreté. Selon Mario Polèse (1994), les politiques régionales proprement dites visent à réduire les disparités ou les inégalités régionales de revenu ou de l'emploi et réorienter la répartition spatiale des activités économiques et redistribuer directement les revenus par les paiements des transferts.

Si les politiques de développement régional sont généralement conçues pour venir en aide aux régions en situation particulièrement difficile, alors, au regard de la finalité et de l'utilité des stratégies ministérielles de développement, il est certain que celles-ci sont des instruments de planification au service du développement régional. En référence à Robert Robert (1995) et à Marc-Urbain Proulx (1996) qui définissent respectivement la planification régionale comme étant :

[...] la planification des interventions visant à susciter le développement économique, notamment en ce qui concerne les actions de l'État et du secteur privé, c'est-à-dire : à la mise en place et au maintien des équipements et d'infrastructures, aux politiques ou aux actions sectorielles dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, de la pêche, de la forêt, etc.... ;

Et la planification régionale est l'ajout de la rationalité à la prise de décisions collectives sur les territoires situés entre l'État central et les collectivités locales.

Un constat se dégage : l'élaboration des stratégies ministérielles de développement obéit à cette dynamique positive. Jean-Pierre Filiâtre (1993) renchérit en apportant des clarifications sur l'importance de l'approche stratégique de la manière suivante :

Une meilleure prise en compte des incertitudes, le fait, autrement dit, de ne pas être paralysé par l'impossibilité de faire des prévisions quantitatives; c'est ainsi une meilleure façon à faire face à la concurrence, dans le cadre d'une économie ouverte

En s'inspirant de toutes ces définitions et en considérant la planification régionale comme une science de la raison et comme méthode d'aide à la prise de décision de manière collective, participative et interactive utilisée pour allouer rationnellement des ressources rares aux territoires; nous pouvons, sur le plan scientifique et dans le cadre de cette recherche, percevoir l'élaboration des stratégies ministérielles de développement comme un processus multisectoriel, multidisciplinaire, participatif et interactif visant à promouvoir un développement endogène, intégré, viable et durable. Ce cheminement prend simultanément en considération :

1. les logiques horizontale et verticale, notamment celle des territoires (régions) et celle des secteurs ;
2. la dialectique centre/périphérie et la logique globale/régionale et locale.

Cette approche de recherche ouvre une avenue pour corriger les faiblesses de la planification du développement en général et de la planification stratégique du développement relevées par Christian Comelieu (1999), par les Nations Unies (1958), par Albert Waterston (1966), par Charles Bettelheim (1964), par Christiane Gagnon (1994) et par Marc-Urbain Proulx (1996 ; 1992) précisément sur :

1. la primauté de la dimension économique, à la suite de la logique du marché, sur les dimensions sociale, culturelle et environnementale ;
2. la pauvreté du répertoire documenté des outils microéconomiques;
3. la confiscation et le monopole de la planification du développement dans les pays de l'hémisphère Sud par le palier central et les acteurs du secteur public;
4. l'irrationalité dans la gestion des ressources naturelles et dans la distribution des fruits de la croissance économique ;
5. l'environnement institutionnel inapproprié des pays du Sud pour mener à bien les exercices de planification du développement ;
6. l'incapacité des États du Sud de s'organiser et d'organiser les exercices de planification du développement crédibles et efficaces ;
7. l'incapacité également des États et des communautés locales de l'hémisphère Sud de se réapproprier, par le canal de la planification du développement, leur développement.

5.2.2 La planification stratégique du développement, la mission de régulation de l'État et le repositionnement de celui-ci comme agent économique dans certains pans de l'économie nationale à forte incidence sociale et environnementale

Depuis la nuit des temps, la planification du développement a graduellement évolué. C'est ainsi que dans les ouvrages consultés, le champ des objectifs de la planification du développement s'est élargi en partant de son objectif primaire et macroéconomique, qui fut le décollage du développement économique par une bonne gestion de la cité vers la recherche d'un développement harmonieux, équitable et global d'une organisation donnée. Ainsi, les théories et les approches de développement, qui jadis éclairaient les processus de la planification du développement, s'arrimèrent aux mutations des contextes socioéconomiques mondiaux et nationaux. C'est ainsi que jusqu'à une période récente, les formes et les approches de planification du développement se dimensionnaient au développement économique. Les dimensions sociale, culturelle et environnementale étaient davantage des moyens pour réaliser les objectifs économiques.

De la définition de planification impérative de développement d'inspiration soviétique, avec l'économie planifiée au centre du dispositif de planification (Charles Bettelheim, 1964 : 10), à celle de la planification stratégique du développement en passant par l'explication de la planification indicative du développement, le développement économique est la cible principale à atteindre. La définition de la planification du développement proposée par Robert Robert (1995), épouse l'air du temps et semble, selon nous, justifier la primauté de la dimension économique sur les autres composantes théoriques et actuelles du concept de développement. Cet auteur entend par planification régionale:

[...] la planification des interventions visant à susciter le développement économique, notamment en ce qui concerne les actions de l'État et du secteur

privé, c'est-à-dire : à la mise en place et au maintien des équipements et d'infrastructures, aux politiques ou aux actions sectorielles dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, de la pêche, de la forêt, etc. (Robert Robert, 1995).

En plus, l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations, préoccupation avouée de tous les régimes politiques, la planification du développement est considérée comme un outil de gestion par excellence des affaires publiques et de répartition des richesses d'un territoire (ibid.). Ce point de vue et la définition de Robert Robert s'opposent à la thèse selon laquelle la planification est l'apanage des sociétés socialistes (Charles Bettelheim, 1964 : 11) et ne peut s'appliquer dans un contexte de mondialisation et d'économie précaire ou d'ajustement structurel (Christian Comelieu, 1999 : 30; 35). La finalité et les objectifs de la théorie de l'écodéveloppement (Ignacy Sachs, 1981), le virage de développement durable imposé par la communauté internationale depuis le Sommet sur le développement durable de Rio Janeiro en 1992 et celui de Johannesburg en 2002 et l'émergence de la théorie du développement durable viable (Christiane Gagnon, 1994) renforcent notre conviction sur la priorité à accorder à la dimension économique; cependant, les dimensions sociale, culturelle et environnementale sont aussi importantes que la première. Il est important de relever que le développement durable est *«l'exploitation rationnelle des ressources naturelles pour répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs»* (Commission Brundtland, 1987). Le développement durable viable est une transformation progressive et à visage humain de l'économie et de la société qui fait de la personne l'acteur clé de ce changement, car elle est responsable de la préservation du capital naturel (Christiane Gagnon, 2004).

Ces analyses consolident notre perception des plans et des programmes d'ajustement structurel. Par le canal des déréglementations et des dérégulations des activités économiques, ces plans et ces programmes, avaient, entre autres comme objectif avoué à court, moyen et long termes l'amélioration des interventions économiques et sociales des États. Cette amélioration passait d'abord par l'assainissement du climat des affaires afin de rendre le territoire sous ajustement structurel plus attractif, de réorganiser son économie et d'améliorer la gestion rationnelle et responsable des ressources dudit territoire. Il est vrai que les résultats des plans d'ajustement structurel dans les pays du Sud sont très mitigés, voire décevants sur le plan social (Christian Comelieu, 1999 : 25). Cependant, en jetant un regard sur les pays du Sud (le Kenya, le Ghana et à une moindre mesure la Zambie) ayant reçu les félicitations des institutions de Bretton Woods et des *satisfecit* de la communauté internationale à la suite des brillantes performances économiques, sociales et environnementales, nous pouvons constater que ces pays de tradition anglo-saxonne ont, depuis belle lurette, incorporé les approches participative, communautaire et intégrée dans la gestion des affaires publiques. Cette intégration s'est faite à travers un savant métissage, par le truchement de la planification stratégique du développement, entre les plans et les programmes d'ajustement structurel et les plans sectoriels et infra-régionaux de développement.

Le contexte de lutte contre la pauvreté et la paupérisation des populations, de promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques, de répartition équitable des fruits de la croissance économique et d'amélioration de la qualité de la dépense publique et privée afin de rendre la croissance économique actuelle durable, semble justifier le souci des autorités politiques et administratives du Sud et des institutions de

Bretton Woods de maîtriser le développement et d'impulser un développement harmonieux et durable en reconquérant la souveraineté économique bafouée par l'application des plans et des programmes d'ajustement structurel (ibid., 32). La remise sur la sellette de la planification du développement et la reprise des exercices de planification stratégique du développement dans les pays en voie de développement font suite à l'adoption des réformes libérales dénommées «*Post-Consensus de Washington*» en 1990 par le FMI et la Banque Mondiale, principaux bailleurs de fonds traditionnels du Cameroun. Ce *Post-Consensus de Washington* reconnaît un rôle primordial à l'État et aux institutions publiques dans le bon fonctionnement d'une économie.

En bref, pour que les politiques et les programmes donnent lieu à des effets positifs sur le plan socioéconomique, il faudrait que les stratégies ministérielles de développement soient bien élaborées, c'est-à-dire en conformité avec les exigences scientifiques des sciences sociales et qu'elles appliquent rigoureusement les pratiques, les outils et les règles de la planification stratégique du développement tels que définis dans le cadre de cette recherche. L'élaboration des stratégies ministérielles de développement étant l'étape cruciale du processus de matérialisation des politiques économique, sociale, culturelle et environnementale, cette recherche permet de réadapter scientifiquement la planification du développement, en général, à un environnement mondial en mutation perpétuelle, où les lois du marché et de la libre concurrence influencent inexorablement la gestion quotidienne des organisations. C'est dans ce contexte que ce travail de recherche permet de circonscrire et de spécifier les champs d'intervention de l'État dans l'économie et d'impulser la promotion du développement à visage humain et soucieux du rapport avec le milieu naturel du Cameroun. L'innovation de cette recherche se justifie par la bonification scientifique qu'il est censé apporter à la planification stratégique du développement au

Cameroun en recadrant les missions régaliennes de l'État par le canal de la planification stratégique du développement et en proposant une amélioration de la distribution des richesses et la redistribution des fruits de la croissance par un nivellement du développement par le bas et par les périphéries. À travers la planification stratégique du développement, ce nivellement se fait par la dissémination d'un modèle de développement qui est d'abord ancré sur les valeurs culturelles, sociales et environnementales des communautés locales et des territoires, ensuite sur l'écoute du marché intérieur et extérieur sur la base du principe de l'offre et de la demande. Sur un autre plan, les résultats de cette recherche ouvrent des pistes d'adaptation des méthodes actuelles de planification du développement à l'évolution du contexte socio-économique mondial et aux différentes mutations des territoires. Il est opportun que cette adaptation méthodologique s'appuie sur les évolutions de l'économie, de la société, de la culture, de la gestion des ressources naturelles et de la préservation de l'environnement dans les différents paliers de territoires. En effet, nous sommes d'avis que les territoires et les paysages institutionnels et organisationnels ont évolué plus vite que les méthodologies d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des plans et des programmes de développement.

PARTIE 5 : DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ANALYSE DE LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT EN VIGUEUR AU CAMEROUN ET ASPECT ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE

Cette partie du travail de recherche nous renseigne sur l'approche de recherche, le mode d'investigation, les outils de recherche sollicités et les aspects éthiques de la recherche.

1 Type et approche de recherche

Il est d'emblée important de noter qu'il s'agit, dans le cadre de ce travail, d'une recherche appliquée visant uniquement la vérification des propositions-guides à partir d'une recherche empirique sur l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun. L'approche adoptée est qualitative, de type évaluative ou de vérification. La recherche qualitative est inductive, exploratoire et «...s'intéresse surtout à des cas et à des échantillons plus restreints mais étudiés en profondeur. [...] Et traite les données difficilement quantifiables...» (Jean-Pierre Deslauriers, 1991 : 6).

Selon Sylvie Dagenais (1991, 30) *la recherche évaluative vise à expliquer un phénomène au moyen de schèmes d'interprétation, c'est à dire en spécifiant les liens, les rapports et l'interaction entre ses éléments constitutifs*. Pour Van der Maren (1995, 81, cité par Gilles Côté, 2004 : 104), la recherche évaluative se distingue par le

[...] contexte de découverte et la production de théories interprétatives et prescriptives. Les théories interprétatives (qui expliquent le pourquoi des choses, leur signification) et les théories prescriptives (qui expriment ce qu'il convient de faire) sont classées comme qualitatives parce que les significations, les valeurs et les échanges symboliques, qui en font l'objet, ne se quantifient pas ni ne se prêtent à l'épreuve des faits. (ibid.)

Pour que cette travail puisse donner un sens à ce que vivent, pensent et font les acteurs de développement impliqués dans l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun, il est conseillé d'adopter une approche sociologique des problèmes et des questions étudiés (Charles-Henry CUIN, 2000). Sur le plan sociologique, cette recherche s'inscrit dans le troisième camp, lequel se situe entre

[...] le camp des positivistes durs qui dénie à la sociologie la capacité d'être et de devenir une vraie science aux larges capacités déductives et celui des

héritiers du dualisme diltheyen²⁰ tentent de définir un domaine qui serait l'apanage exclusif de la sociologie. Les défenseurs d'un positivisme tempéré empruntent une voie médiane et affirment la vocation et la capacité de la sociologie à délivrer un savoir conforme aux critères généraux de la scientificité. (ibid.)

La cohérence de l'analyse et l'adéquation empirique sont les éléments et les critères de la scientificité qui valoriseront ce travail de recherche sur la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun (ibid.).

Les investigations ont été menées pour permettre, à l'issue du travail de recherche, de *connaître* les faits et la réalité de l'élaboration des plans stratégiques de développement dans ce pays, de «*savoir, c'est-à-dire expliquer la réalité et ses phénomènes par la connaissance des causes, voire des lois, qui s'y rattachent*». Cette démarche reflète les exigences de l'activité scientifique qui

[...] opère par un double mouvement dialectique d'observation/description (la recherche des faits - pôle empirique) et d'interprétation/explication (la recherche du sens à donner aux faits - pôle théorique ou formel). L'activité théorique ne concerne pas seulement la construction des théories, mais intervient à tous les niveaux de l'activité scientifique, depuis la définition des problèmes jusqu'à leur solution. Les hypothèses ne naissent pas principalement par induction, mais résultent d'une interprétation. Plutôt qu'une dichotomie entre empirisme militant et pure abstraction conceptuelle, il existe plutôt un continuum entre empirique et théorie : Pas de faits sans théorie, pas de théorie sans faits.²¹ (ibid.)

Au niveau empirique, notre recherche a un triple objectif : d'abord, connaître les réalités méthodologiques de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ensuite, les connaissances relevant des informations recueillies et analysées (*Observer, Décrire* et *Mesurer*) et permettant d'identifier les axes d'amélioration de la méthodologie actuelle et de proposer des pistes de correction des imperfections méthodologiques aux

²⁰ Methodenstreit - Wilhelm DILTHEY, Introduction aux sciences de l'esprit [1883]. Tiré des travaux de Charles-Henry CUIIN, 2000.

²¹ François SIMIAND, Méthode historique et sciences sociales in Annales ESC [1903]. Tiré des travaux de Charles-Henry CUIIN, 2000.

responsables du MINPLAPDAT ont été exposées. Enfin, les résultats de ce travail de recherche sont des assises scientifiques pour réfuter certaines pratiques conceptuelles sur la base des réalités de l'évolution sociale, culturelle et économique du Cameroun et, partant, contribuer à l'avancement du savoir. Cette approche sociologique de la recherche a pour but d'interpréter, de donner une intelligence à la réalité méthodologique quotidienne que vivent les planificateurs et les autres acteurs de développement impliqués dans le processus de planification du développement au Cameroun (ibid.). Dans le cas spécifique de cette étude, l'interprétation est principalement explicative et cherche les *raisons des effets (Pascal)*, c'est-à-dire répondre aux questions *pourquoi ? et comment ?*.

Elle vise à démontrer la nécessité d'un phénomène et à conférer de l'intelligibilité à cet enchaînement causal, sans pour autant que la causalité découverte soit validée scientifiquement. Le cadre du raisonnement est celui de la rationalité, mais le savoir produit ne vient pas de déductions formelles. L'interprétation est invention d'hypothèses explicatives qui permettent de comprendre comment tel effet a été produit par telle cause (ibid.). Nous soulignons.

L'explication des phénomènes et des faits empiriques s'appuie toujours sur les réalités contextuelles, les résultats des travaux de recherche et certaines études diverses et multidisciplinaires menées au Cameroun, les concepts appropriés et les théories de développement pertinentes. Les explications se font en respectant le principe scientifique selon lequel *un concept sert à la théorisation, permet l'explication et ne s'y substitue pas et la théorie*. Les concepts et les théories facilitent la construction de la réalité sociale et donnent un sens scientifique aux résultats de ce travail de recherche (ibid.). L'approche sociologique s'avère particulièrement cardinale pour collecter et analyser les données au cours de la recherche et, en plus, pour comprendre et expliquer les résultats de cette recherche et solutionner les problèmes méthodologiques identifiés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

2 Mode d'investigation

Cette recherche est une étude de cas de la méthodologie d'élaboration des plans stratégiques de développement relevant de la compétence des départements ministériels au Cameroun. Ces plans stratégiques de développement sont officiellement appelés stratégies ministérielles de développement dans ce pays. Pour Yin (1994 ; cité par Gilles Côté, 2004 : 106 ; 107), *«l'étude de cas est une recherche empirique dont l'objet est d'étudier un phénomène contemporain dans son contexte, particulièrement lorsque les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas patents»*. Cet auteur renchérit que *«l'étude de cas est bien adaptée aux questions de recherche axées sur le comment et le pourquoi des phénomènes étudiés. Aussi, la généralisation des résultats est possible parce qu'ils sont appliqués à des propositions (solution applicables) et non pas à une population donnée»*.

Pour être plus concret, disons que cette recherche, à partir du processus, des caractéristiques et des particularités de la planification stratégique du développement mentionnés dans la littérature spécialisée, évalue la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement dont le MINPLAPDAT est l'auteur. Par la suite, elle vérifie que les canons de la planification stratégique du développement ont été pris en compte dans ce document technique et qu'ils sont également bien appliqués pendant la phase d'élaboration afin d'atteindre les résultats escomptés par les autorités politiques et administratives de ce pays.

Cette recherche a d'abord exploré les informations contenues dans le guide détaillé du MINPLAPDAT; elle a ensuite décrit la manière dont les stratégies ministérielles de développement sont élaborées et enfin, elle a apprécié la méthodologie en vigueur.

3 Techniques et outils de recherche

Le type et l'approche de recherche facilitent l'utilisation de plusieurs outils d'investigation. Les outils d'investigation retenus permettront de : 1) cueillir et analyser des informations; 2) décrire et expliquer la situation actuelle de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun; 3) d'identifier les actions spécifiques allant dans le sens de l'amélioration de l'efficacité, de la pertinence de la méthodologie et de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles au Cameroun. C'est pourquoi la qualité technique du guide méthodologique et des documents de stratégies ministérielles de développement déjà élaborés a été examinée, le déroulement de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement observé, les enquêtes ont été menées auprès de certains acteurs clés du système de planification mis en place, les entrevues ont été organisées avec certains décideurs et autres acteurs impliqués ou étant quotidiennement au feu de l'action planificatrice au Cameroun. Les informations collectées ont été rigoureusement validées et analysées à l'aide de plusieurs outils techniques.

3.1 Présentation et importance des techniques et des outils de recherche sollicités au cours de cette recherche

3.1.1 Recherche documentaire

La recherche documentaire nécessite une rationalité dans la sélection des ouvrages, une organisation minutieuse, une bonne collecte et une excellente analyse et compréhension des informations collectées. Une sélection judicieuse des ouvrages représente un gain de temps, une efficacité et une plus grande précision dans la recherche exploratoire et dans la recherche descriptive. La recherche exploratoire et la recherche descriptive sont respectivement la première étape et la seconde étape de la recherche évaluative.

En référence à Boisvert (2003), le recours à la recherche de la documentation spécialisée a pour but de contribuer à l'avancement de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun. La recherche des documents relatifs à la planification du développement, en général, et les ouvrages sur la méthodologie d'élaboration des plans stratégiques de développement en particulier, a été notre préoccupation avant le début effectif de cette recherche et au cours de sa réalisation. Toutefois, la quête des documents a été élargie à d'autres champs de spécialisation des sciences régionales. Une grille de lecture a été élaborée et sollicitée comme support de la méthode de cueillette et d'analyse des informations durant la recherche documentaire.

3.1.2 Grille de lecture

Durant la préparation et la réalisation de cette recherche, nous avons utilisé la grille de lecture comme outil de recherche documentaire. Pour Raymond Quivy et Luc Van Campenhoudt (1995, 50), la lecture sert à tirer des ouvrages à explorer des idées pour construire son travail et conduire efficacement sa recherche. Ce travail méthodique et méticuleux commande une organisation et un bon traitement des informations collectées dans les ouvrages consultés; d'où l'importance de la grille de lecture. À cet effet, nous avons, conçu deux types de grilles de lecture : 1) l'une qui comprend les données secondaires collectées pour chaque document consulté pendant la recherche documentaire, à savoir : l'auteur, le titre de l'ouvrage, l'éditeur, le nombre de pages, l'objet de l'étude, les concepts clés de l'étude, les idées contenues, les conclusions finales, les repères pour la structure du texte et les observations pertinentes; 2) l'autre est une grille de lecture de synthèse regroupant les données secondaires, c'est-à-dire les données regroupées par dimension de développement, par champ et par axe du développement régional, par type et par forme de planification du développement, par étape et par outil. Cette classification des informations collectées et traitées pendant la recherche documentaire est primordiale dans le cheminement de notre recherche. Ces grilles de lecture sont présentées en annexe (annexe 1 et annexe 2).

3.1.3 Enquête par le questionnaire

L'enquête par questionnaire a été l'une des options retenues pour la cueillette des informations au cours de la réalisation de cette recherche. Par le biais d'un questionnaire,

ce type d'enquête a permis de recueillir auprès de répondants représentatifs de la population mère, des informations *«relatives à leur situation sociale, professionnelle ou familiale, à leurs opinions, à leurs attitudes à l'égard d'options ou d'enjeux humains et sociaux, à leurs attentes, à leur niveau de connaissance ou de conscience d'un événement ou d'un problème, ou encore sur un point qui intéresse les chercheurs»* (ibid., 190). Il est alors nécessaire d'élaborer et de faire tester préalablement le questionnaire dans la mesure où l'obligation de s'assurer de la cohérence du questionnaire avec les variables, les dimensions et les indicateurs retenus est une exigence méthodologique. Ce fut la première étape exploratoire de notre travail sur le terrain.

Le questionnaire comprend six sections. La première section concerne les outils institutionnels indispensables à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. La deuxième section cible les principes de planification stratégique. La troisième partie examine la démarche et les étapes nécessaires à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Dans la quatrième partie, il est question des outils méthodologiques appropriés à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. La cinquième partie questionne les conditions d'application ou d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. La dernière partie concerne l'appréciation globale des enquêtés.

Le questionnaire a été prétesté pendant le séminaire de formation et d'appropriation de la Stratégie de développement du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (MINFOPRA) qui a eu lieu au mois de septembre 2006 à Yaoundé au Cameroun. Les réaménagements techniques, surtout ceux qui sont relatifs à la

compréhension des concepts, ont être apportés à ce questionnaire avant son administration éventuelle. Le questionnaire est en annexe.

3.1.4 Choix des enquêtés et administration du questionnaire

Durant notre recherche, le questionnaire a été un outil important. C'est la raison pour laquelle nous avons confectionné un questionnaire couvrant toutes les étapes et les méandres de la problématique de notre travail de recherche. Pour faire face à la complexité technique et au volume du questionnaire, il a été indispensable de faire un choix raisonné des enquêtés et d'administrer directement le questionnaire. Cependant, le questionnaire a été déposé au moins une semaine avant son administration directe auprès des enquêtés. La coopération sincère de tous les enquêtés a été l'un des facteurs de réussite de la cueillette des informations sur la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement par le biais du questionnaire. De manière générale, la présentation de notre échantillon est la suivante :

Tableau N°5 : Présentation de l'échantillon constituant la sous-population cible de l'administration du questionnaire

Désignation du secteur	Effectif des enquêtés par catégorie d'acteur de développement					Total	%
	Enquête relevant du secteur public	Enquête relevant du secteur privé	Enquête issu de la catégorie des partenaires internationaux	Enquête relevant de la société civile	Enquête relevant de la catégorie des partenaires bénéficiaires		
Souveraineté	0	0	0	0	0	0	0
Défense et sécurité nationale	0	0	0	0	0	0	0
Administration générale et financière	10	6	4	0	5	25	33,3
Santé	0	0	0	0	0	0	0
Éducation	6	6	2	0	0	14	18,7
Rural	2	0	0	0	4	6	8
Culture, jeunesse et loisir	10	5	5	4	0	24	32
Social	4	0	1	1	0	6	8
Infrastructures	0	0	0	0	0	0	0
Total	32	17	12	5	9	75	100
Pourcentage	42,7	22,7	16	6,6	12	100	-

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC- UQAR, DDR, octobre 2006

L'effectif de la sous-population soumis à l'administration directe du questionnaire est de soixante-quinze individus. Cet effectif est réparti de la manière suivante : 42,7% des enquêtés relèvent du secteur public; 22,7% des enquêtés sont du secteur privé; 16% des enquêtés sont des partenaires bilatéraux et multilatéraux; 6,6% des enquêtés appartiennent à la société civile et 12% des enquêtés constituent les partenaires bénéficiaires.

Au regard des secteurs institutionnels existant au Cameroun, la répartition des enquêtés est présentée est la suivante: Souveraineté : 0%; Défense et sécurité nationales : 0%; Administration générale et financière : 33,3%; Santé : 0%; Éducation : 18,7%; Rural : 8%; Culture, jeunesse et loisir : 32%; Social : 8% et Infrastructures : 0%.

Deux observations se dégagent de ces caractéristiques. Il s'agit d'abord de la forte représentativité des enquêtés relevant du secteur public : 42,7%. Ceci se justifie par le fait que les présidents des comités de pilotage et des équipes techniques sont conjointement comptables de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au sein de leur administration respective. Aussi, au niveau des secteurs institutionnels, le secteur administration générale et financière se taille la part du lion avec 33,3% des enquêtés. Une seule réponse est retenue ici: le MINPLAPDAT, département ministériel comptable sur le plan national de l'élaboration des stratégies de développement a été fortement représenté par la sollicitation de ses facilitateurs ou ses points focaux affectés auprès de tous les départements ministériels au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Cette démarche a permis de couvrir les ministères ayant au moins un *draft* de stratégie ministérielle de développement et ceux engagés dans le processus d'élaboration ou ayant amorcé l'élaboration de ce document de planification du

développement. En bref, tous les secteurs institutionnels ont été représentés à travers les points focaux ou les facilitateurs du MINPLAPDAT. En nous fondant sur cette démarche méthodologique et sur les caractéristiques de cette sous-population, nous pouvons affirmer que notre échantillon est représentatif. Grâce au questionnaire, l'enquête a été très attractive, pour la simple raison que les enquêtés étaient intéressés, volontaires et impliqués administrativement et techniquement dans le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement dans leur département ministériel.

3.1.5 Enquête par l'observation participante

Pour la réalisation de cette enquête, nous avons fait usage de l'observation participante de type direct.

3.1.5.1 Observation directe

L'observation directe est « [...] *systématique ou volontaire, organisée, voulue et délibérée* (Bruno Deshaies, 1992 : 255); et, *l'observation participante est la participation consciente et systématique de l'observateur aux activités et aux interactions du groupe d'individus étudié*» (Sylvie Dagenais, 1991 : 116). Il a été question de suivre l'élaboration des stratégies ministérielles de développement des quatre départements ministériels désignés par la DPPS du MINPLAPDAT. La collaboration des responsables des départements ministériels et des participants au processus de planification stratégique du développement a été d'un apport appréciable dans la mesure où les membres du gouvernement camerounais sont conscients de l'enlisement de cette activité

institutionnelle et cherchent des voies et des moyens pour élaborer et transmettre les documents de stratégies ministérielles à la présidence de la République et aux Services du premier ministre, à la suite de l'instruction du chef de l'État.

Au cours de cette enquête, qui a été étalée de la phase de préparation administrative, financière et budgétaire du processus jusqu'à la validation des documents finaux de stratégies ministérielles de développement élaborés, nous avons observé :

1. les démarches administrative, financière et budgétaire ;
2. la préparation technique du processus au sein des départements ministériels ;
3. la préparation technique des facilitateurs encore appelés points focaux mis à la disposition par la DPPS du MINPLAPDAT ;
4. le choix des participants au processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ;
5. l'organisation opérationnelle des activités d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ;
6. la présence des acteurs de développement aux différentes phases ;
7. la constitution des tables sectorielles ou des ateliers sectoriels ;
8. le degré de participation et d'interaction entre les acteurs de développement conviés au processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ;
9. la présence des femmes, des jeunes et des couches socialement vulnérables ;
10. la prise en compte et l'utilisation éventuelle des principes, de la démarche, des outils de la planification stratégique du développement ;
11. la prise en compte des concepts, des dimensions du développement et des théories de développement régional.

Cette enquête sérieuse exige une organisation particulière, «*une collaboration directe et soutenue*» avec les participants, une prise en note minutieuse et un recul tactique du chercheur, permettant d'observer de manière désintéressée le déroulement des travaux d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. La tenue d'un journal de bord quotidien, qui a permis de recouper toutes les annotations pertinentes, a été indispensable et il a contribué à faciliter l'élaboration du rapport final.

3.1.5.2 Organisation de l'observation directe et journal de bord

Dans le but de bien exploiter les notes prises pendant l'observation directe, il a été opportun d'élaborer, avec l'appui administratif de la DPPS du MINPLAPDAT et des départements ministériels retenus, un calendrier de travail valable pour toute la période d'enquête. En plus, un chronogramme de déroulement des phases et des étapes a été confectionné; ceci dans le but de bien suivre et observer attentivement le déroulement des activités d'élaboration de chaque stratégie ministérielle de développement. Cette organisation a facilité la cueillette des informations et la gestion du journal de bord quotidien, outil de base pour la rédaction du rapport final de cette étape de notre recherche.

Le journal de bord est la photographie journalière, et dépourvue de jugements personnels, du déroulement des activités. Cet outil est le reflet de la réalité et de la véracité de l'objet observé et étudié et il contient la tonalité de la voix, de la gestuelle, le temps et le lieu de l'observation et les relations entre le chercheur et les participants au processus (Sylvie Dagenais, 1991 : 115). À la suite de l'observation directe, des annotations utiles sont fait

l'objet d'un traitement spécial à la fin de la journée, en vue de la rédaction du rapport de synthèse. Un exemplaire du journal de bord quotidien est annexé au présent projet de recherche.

3.1.5.3 Présentation des départements ministériels cibles idéals de l'observation directe et caractéristiques de la sous-population

L'observation directe a été la partie la plus attrayante de notre travail de recherche. En effet, avec le concours des hauts responsables du MINPLAPDAT, nous avons eu le privilège d'assister intégralement, comme observateur et sans y prendre activement part, à toutes les étapes de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement de plusieurs départements ministériels. Le tableau qui suit présente toutes les spécificités de l'observation participante.

Tableau N°6 : Caractéristiques de l'échantillon et des étapes de l'observation participante

Désignation du département ministériel	Étape de la phase d'élaboration de la stratégie ministérielle de développement								Total
	Préparation de la phase d'élaboration de la stratégie ministérielle de développement	Dressage du diagnostic	Conception de la stratégie globale ou des stratégies d'intervention	Élaboration du plan d'action et de programmation	Élaboration du plan financier ou budgétaire	Élaboration du plan de communication	Préparation à la mise en place des dispositions de suivi de l'exécution de la stratégie de développement élaborée	Préparation à la mise en place des dispositions de l'évaluation de l'exécution de la stratégie de développement élaborée	
Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation	4 jours	24 jours	-	30 jours	1	-	-	-	59
Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative	21 jours	45 jours	-	50 jours	1	-	7 jours	-	124
Ministère du Tourisme	14 jours	30 jours	-	60 jours	-	-	5 jours	-	109
Ministère de la Condition Féminine et de la Promotion de la Femme	10 jours	21 jours	-	21 jours	-	-	2 jours	-	54
Total	49	120	-	161	2	-	14	-	346

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC- UQAR, DDR, décembre 2006

Quatre départements ministériels ont constitué notre échantillon au cours de l'observation participante. Il s'agit du ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation, du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, du ministère du Tourisme et du ministère de la Condition Féminine et de la Promotion de la Femme.

L'observation directe ou participante s'est effectuée sur trois cent quarante-six jours, soit plus de onze mois d'observation de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement dans les quatre ministères susmentionnés. Il est important de relever que pendant l'observation directe ou participante, il a été question de prendre part aux assises des organes de planification mis en place dans les départements ministériels concernés. Le tableau ci-dessous informe sur les réunions des organes de planification organisées dans les départements ministériels, ainsi que de leur durée.

Tableau N°7 : Présentation des réunions des organes de planification organisées et leur durée par les départements ministériels

Désignation du département ministériel	Durée des réunions des organes de planification du développement					
	Comité de pilotage	Comité technique	Réunion de validation	Comité de rédaction	Conférence budgétaire	Total
Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation	2 jours	47 jours	2 jours	7 jours	1 jour	59 jours
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	14 jours	94 jours	5 jours	10 jours	1 jour	124 jours
Ministère du Tourisme	7 jours	83 jours	14 jours	5 jours	-	109 jours
Ministère de la Condition féminine et de la Promotion de la femme	2 jours	46 jours	1 jours	5 jours	-	54 jours
Total	25	270	22	27	2	346

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC- UQAR, DDR, décembre 2006

La lecture de ce tableau révèle que l'observation des travaux des comités techniques couvre 78% de la durée totale de notre recherche à l'aide de cet outil d'enquête. Les observations des travaux des comités de pilotage, des réunions de validation, des comités de rédaction et des conférences budgétaires représentent respectivement : 7,2%, 6,5%, 7,8% et 0,8%. Ceci se justifie par le rôle et les attributions techniques importants des comités techniques encore désignés cellules opérationnelles au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

3.1.6 Enquête par interview ou par entrevue et guide d'interview ou d'entrevue

L'interview ou l'entrevue permet de recueillir des informations clés sur un sujet donné par le canal d'une séance de questions ouvertes destinées à une personne choisie ou rencontrée fortuitement (Sylvie Dagenais, 1991 : 118). Durant notre cheminement académique au Programme conjoint de développement régional de l'UQAC et de l'UQAR, au regard de nos connaissances scientifiques acquises sur le développement régional, sur la planification du développement et sur le Cameroun, nous avons, opté pour l'entrevue semi-dirigée dans le cadre de cette recherche. Basée sur un questionnaire ouvert couvrant un domaine précis de recherche, ce type d'entrevue a permis d'éviter des digressions et des pertes de temps durant les séances d'entretien. En effet, comme le souligne Jean-Pierre Deslauriers (1991, 34), *«la discussion ne se déroule pas au hasard mais se concentre sur un sujet donné qui ne dépend pas toujours de l'intérêt mutuel des deux parties»*. À cet effet, un guide d'interview ou d'entrevue devant orienter et canaliser les entretiens et contenant en substance les thèmes et les idées contenus dans le questionnaire, a été élaboré et utilisé. Cet outil est présenté en annexe.

Les entrevues individuelles se sont réalisées auprès de certains responsables désignés dans le tableau 8. Cependant, ce guide d'entretien a insisté sur certaines informations spécifiques, importantes et confidentielles à obtenir auprès des présidents des comités de pilotage, des présidents des cellules techniques et des points focaux du MINPLAPDAT. Cet outil d'entretien ou d'interview contient cinq sections identiques à celles du questionnaire. En plus, elle se focalise particulièrement sur : 1) la justification politique, économique, sociale, culturelle et environnementale des stratégies ministérielles de développement; 2) le rôle et la composition des différents comités; 3) le rôle et l'importance des différents acteurs impliqués et des ateliers spécialisés; 4) les conditions du bon fonctionnement des différents comités et l'efficacité de l'organisation mise en place; 5) les perceptions et les attentes des responsables politiques des ministères, c'est-à-dire des ministres, à l'égard de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Toutes les entrevues individuelles ont été enregistrées sur bandes électroniques et une synthèse de chacune d'elles a été rédigée. Ceci a permis d'effectuer une analyse détaillée du contenu, de s'assurer que l'essentiel des informations collectées et la diversité de tous les propos ont été recueillis convenablement.

Un enregistreur numérique et miniaturisé de conversation verbale a été utilisé durant les séances d'entretien. Bien que pénible, une transcription *verbatim* et fidèle des entretiens s'est effectuée quotidiennement; ainsi que l'exploitation journalière des informations collectées, afin de bien préparer un rapport global des entrevues réalisées.

Le but de l'interview ou de l'entrevue est de nous renseigner, de manière approfondie, sur les différents sujets à examiner et d'apprendre des choses spécifiques que l'on ne peut observer ou retrouver dans la documentation usuelle (*ibid.*).

3.1.6.1 Présentation du public cible de l'entrevue, de l'échantillon et des caractéristiques de cette sous-population et de l'organisation des entrevues

En plus de certains acteurs clés de la phase d'élaboration des stratégies de développement relevant de la Division de la prospective et de la planification stratégique du MINPLAPDAT, les responsables de six départements ministériels disposant au moins d'une ébauche de stratégie ministérielle de développement nous ont accordé volontairement un entretien sur la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Pour faciliter et rendre efficace les interviews, le guide d'entretien élaboré à cet effet a été remis à chaque interviewé une semaine au moins avant la date prévue pour l'entretien. Le choix du lieu, des dates et des heures des entretiens fut du ressort des interviewés. Notons que tous les interviewés ont préféré des entretiens dans leur bureau, aux jours et heures ouvrables. Le tableau ci-dessous retrace les caractéristiques de la sous-population constituant notre échantillon dans le cadre de la collecte d'informations par entrevue.

Tableau N°8 : Présentation des caractéristiques de l'échantillon constitué pour les entrevues

Désignation du secteur	Désignation du département ministériel	Constitution de la sous-population			Total	%
		Président du comité de pilotage	Président de l'équipe technique	Point focal du MINPLAPDAT		
Administration générale et financière	MINADT	1	1	2	4	16
	MINFOPRA	1	1	2	4	16
	MINPLAPDAT	-	-	10	10	40
Culture, jeunesse et loisir	Ministère du Tourisme	1	1	1	3	12
Social	MINCOF ²²	1	1	2	4	16
Total	-	4	4	17	25	100

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC- UQAR, DDR, novembre 2006

²² Ministère de la Condition féminine et de la Promotion de la femme.

La méthode d'approche retenue a été la suivante :

1. interviewer d'abord les présidents des comités de pilotage et des équipes techniques ou cellules opérationnelles ou encore cellules techniques;
2. repérer et noter les points essentiels, c'est-à-dire les problèmes récurrents soulevés au cours des entretiens avec les présidents des comités de pilotage et des équipes techniques, afin d'explorer, d'éclairer et de comprendre ces points au cours des entretiens avec les points focaux du MINPLAPDAT, qui sont au feu de l'action au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

En résumé, le secteur administration générale et financière constitue 72% de l'effectif de notre sous-population. Parmi ces 72%, les points focaux du MINPLAPDAT représentent 40% des interviewers de ce secteur. En dehors du ministère du Tourisme qui affiche 12% de l'effectif total dans le tableau susmentionné, les autres départements ministériels retenus dans l'échantillon ont chacun une représentation de 16% du total de cette sous-population.

Il est aussi important de noter que les organes de planification, à savoir les comités de pilotage et les équipes techniques, sont représentés respectivement à hauteur de 16% de l'effectif total de la sous-population constitutive de l'échantillon de l'entrevue.

3.1.7 Analyse du contenu du guide méthodologique d'élaboration des stratégies de développement et des documents de stratégies ministérielles de développement élaborés

La grille de lecture susmentionnée et la grille d'analyse des forces et des faiblesses ont contribué à l'analyse du contenu du guide méthodologique d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun, ainsi qu'à celle des documents ou des *drafts* des documents de stratégies ministérielles de développement élaborés. Comme il existe uniquement un guide méthodologique d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun, nous allons statuer uniquement sur l'échantillonnage des documents et des *drafts* de documents de stratégies de développement disponibles au moment de notre investigation.

3.1.7.1 Échantillonnage et caractéristiques de la sous-population concernée par l'analyse des informations contenues dans les documents et dans les *drafts* de documents de stratégies de développement disponibles au moment de notre investigation

Dans cette partie de notre recherche, il a été question d'analyser et d'exploiter les documents et des *drafts* de documents de stratégies ministérielles de développement recensés. Cette démarche importante dans le cadre de notre recherche a pour finalité de faire un parallèle entre les résultats obtenus à la suite de la sollicitation du questionnaire, de l'entrevue et de l'observation participante et de l'atteinte probable des objectifs visés par le gouvernement de la République du Cameroun.

Les spécificités de la sous-population concernée par l'exploration du contenu des documents ou des *drafts* de stratégies ministérielles de développement élaborés sont élucidées dans le tableau ci-dessous.

Tableau N°9 : Présentation du nombre de documents de stratégies ministérielles de développement disponibles et exploités par secteur et par département ministériel

Désignation du secteur	Nombre de départements ministériels constituant le secteur	Nombre de documents de stratégie ministérielle de développement recensés et exploités	Désignation du département ministériel disposant d'un document de stratégie ministérielle de développement et constituant la sous-population	Pourcentage total
Administration générale et financière	7	2	✓ Ministère de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation; ✓ Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.	18,2
Culture, jeunesse et loisir	4	2	✓ Ministère de la Jeunesse et des Sports; ✓ Ministère du Tourisme.	18,2
Défense et sécurité nationales	3	0	-	-
Éducation	4	1	✓ Ministère de l'Éducation nationale.	9,1
Infrastructures	10	-	-	-
Rural	3	2	✓ Ministère de l'Agriculture et du développement rural; ✓ Ministère de l'Élevage et de l'Industrie animale.	18,2
Santé	1	1	✓ Ministère de la Santé publique.	9,1
Social	3	3	✓ Ministère de la Condition féminine et de la Promotion de la femme; ✓ Ministère des Affaires sociales; ✓ Ministère du Travail et des Affaires sociales.	27,2
Souveraineté	9	0	-	-
TOTAL	44	11	-	100

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC- UQAR, DDR, décembre 2006

À la lecture de ce tableau, il ressort que sur les quarante-quatre départements ministériels que compte le Cameroun, seulement onze disposent d'un document de stratégie ministérielle de développement, soit seulement 22,7%. En outre, sur les onze départements ministériels disposant d'un document de stratégie ministérielle de développement, sept sont des *drafts* en attente de validation. La validation de ces *drafts* par la DPPS du MINPLAPDAT est conditionnée par l'obligation d'améliorer qualitativement et techniquement lesdits documents. Il est important de noter que les départements ministériels appartenant aux secteurs considérés comme prioritaires par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, à savoir le secteur de la santé, le secteur rural, le secteur de l'éducation, disposent des documents de stratégies ministérielles de développement validés par le MINPLAPDAT et adoptés par les bailleurs de fonds traditionnels du Cameroun.

En bref, dans le cadre de l'appréciation du contenu des documents de stratégies ministérielles de développement, notre échantillon est constitué de onze départements ministériels, répartis sectoriellement de la manière suivante : 18,2% sont du secteur Administration générale et financière, 18,2% relèvent du le secteur Culture, jeunesse et loisir, 9,1% appartiennent au secteur Éducation, 18,2% proviennent du secteur Rural, 9,1% dépendent du secteur de la Santé et 27,2% sont du ressort du secteur Social.

3.2 Techniques d'analyse de données

Dans cette partie technique de notre recherche, il s'agit d'expliquer comment les données obtenues ont été traitées et analysées. Cette démarche est importante dans le processus

d'évaluation de la validité des résultats et d'appréciation de la fidélité des instruments qui ont été utilisés au cours de cette recherche.

Selon Jean-Pierre Deslauriers (1991, 99), la validité se mesure à travers la méthode de recherche utilisée en vérifiant si celle-ci a permis d'apporter une réponse à la question de recherche posée. Ce même auteur déclare que «*la capacité de reproduire la recherche en obtenant les mêmes résultats*» justifie la fidélité des techniques et des moyens sollicités au cours de la recherche. Dans cette envolée, en premier ressort, nous avons utilisé comme outil fidèle d'analyse la statistique. L'analyse statistique a été l'une des techniques choisies comme moyen de dépouillement et d'analyse de certaines données collectées.

Dans le registre d'outils d'analyse et d'explication des résultats du dépouillement des données, la grille d'analyse des forces, des faiblesses, des menaces et des opportunités (FFMO) a permis de repérer, de comprendre et d'expliquer les informations contenues dans les documents finalisés de stratégies ministérielles de développement ou dans les différentes moutures en cours de finalisation.

La grille d'analyse des succès, des échecs, des potentialités et des obstacles (SEPO) a été sollicitée pour apprécier globalement le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun.

À travers l'utilisation des arbres des problèmes, il a aussi été question d'établir les causes des faiblesses et des menaces, en bref, de cerner les contraintes qui handicapent, sur le plan méthodologique, l'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

Enfin, les arbres des objectifs ont été mis à contribution pour trouver des pistes de solutions devant contribuer à l'amélioration substantielle du processus méthodologique d'élaboration des stratégies ministérielles de développement dans ce pays.

3.2.1 Analyse statistique comme technique de dépouillement et d'analyse

L'analyse statistique a un double objectif dans ce travail de recherche. Elle permet d'abord d'identifier les caractéristiques importantes de la planification stratégique du développement dans nos données secondaires et primaires et, partant, elle facilite l'appréciation en «*dégageant les tendances générales et les profils*» des phénomènes à élucider; c'est son approche descriptive. Ensuite, par son approche explicative, les informations statistiques analysées ont simplifié la vérification des «*liens entre certaines variables [...]*» (Sylvie Dagenais 1991 : 143 ; 144). Les données ont été dépouillées et traitées à l'aide des tableaux statistiques et du logiciel de Microsoft Excel. Un tableau de codage a été confectionné dans le but de dépouiller facilement les informations issues des entretiens. Ces tableaux présentent également les résultats chiffrés de nos analyses de données et des tendances générales en pourcentage.

3.2.2 Analyse des informations agrégées contenues dans les documents ou dans les drafts de stratégies ministérielles existants

Nous définissons la grille d'analyse comme un outil ou un instrument permettant d'analyser et d'apprécier, à partir des documents de stratégies ministérielles de développement et sur la base de l'ensemble des variables et des dimensions de notre

recherche, les performances méthodologiques ou les résultats obtenus à la suite de l'application de la méthodologies d'élaboration des stratégies de développement actuellement en vigueur au Cameroun.

C'est dans cet esprit que la grille d'analyse FFMO a facilité l'identification, l'analyse et la présentation des succès, des échecs, des potentialités et des obstacles de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

3.2.3 Analyse des résultats méthodologiques de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun

La grille d'analyse des succès, des échecs, des potentialités et des obstacles (SEPO) méthodologiques de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement a permis de bien identifier les résultats et de les évaluer sur le plan méthodologique. Les variables et les indicateurs ont été des *inputs* de cet outil d'analyse indispensable pour mesurer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des résultats obtenus à la fin de la phase d'élaboration d'une stratégie ministérielle de développement.

3.2.4 Analyse des causes des contraintes méthodologiques actuelles de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun et identification des pistes de solutions idoines en vue d'améliorer le processus

L'analyse minutieuse des problèmes méthodologiques identifiés a été possible en ayant recours au «*principe de causalité ou encore appelé relation de causes à effets ou relation de causalité*». Cette démarche a permis d'identifier les causes des contraintes méthodologiques et d'élaborer, à partir de la chaîne de causalités, des arbres de

problèmes. Ces arbres de problèmes ont contribué à mieux faire comprendre et visualiser la situation méthodologique actuelle dans la perspective d'identifier des axes de solutions efficaces en vue d'améliorer la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

Quant à l'usage des arbres des objectifs, il a obéi au souci d'identifier des solutions spécifiques aux problèmes rencontrés durant la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ces solutions ont été idoines et tiennent compte des environnements économique, social, culturel et environnemental des problèmes identifiés au cours de notre recherche. À partir des arbres, des objectifs, des orientations, des axes et des actions à mettre en place ont été identifiés, analysés et présentés de manière à améliorer l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun.

Un arbre de problèmes est un outil d'analyse des contraintes sur la base d'une liste de problèmes issue de l'analyse d'une situation donnée. Ces problèmes sont scrutés par variables retenues, par domaine et par dimension, afin d'identifier les problèmes centraux par variable ou par centre d'intérêt. À partir du problème central, un graphe de problèmes hiérarchiques est conçu «*en posant la question pourquoi*» (André Moutou, 2000 : 29).

Les variables utilisées dans ce travail de recherche et ayant servi à analyser, à expliquer et à visualiser la situation actuelle à travers les arbres de problèmes sont celles déjà énumérées plus haut.

Les arbres des problèmes concourent à relier les phénomènes entre eux selon les rapports de causalité. Ces outils ont contribué à expliquer et à prévoir une situation précise ou un état spécifique à partir d'une situation donnée ou d'un autre problème (ibid.,

33). Par contre, les arbres des objectifs résultent de la démarche visant à positiver les problèmes contenus dans les arbres de problèmes. Ces problèmes ont été analysés et visualisés également à partir d'un graphe d'objectifs. Ces objectifs sont des solutions appropriées aux problèmes qui minent chaque variable en affectant chaque dimension retenue dans le cadre de la construction des arbres des problèmes. Les arbres des problèmes et les arbres des objectifs sont intimement liés et dépendants dans ce travail de recherche.

L'économie des étapes, des techniques et des outils de recherche et des publics cibles est récapitulée dans le tableau suivant.

Tableau N°10 : Représentation des étapes, des techniques, des outils, des publics cibles et de l'importance des outils de recherche à solliciter

Étape de recherche	Désignation de la technique de recherche sollicitée	Désignation de l'outil de recherche ou d'analyse	Désignation du public cible ou de l'information recherchée	Utilité de l'outil de recherche ou d'analyse des informations
Exploratoire	Recherche documentaire	Grille de lecture	-	Recension de la littérature
	Observation directe et participante de type direct	Journal de bord	Organes centraux et périphériques de planification du développement	Collecte des informations sur l'organisation et la gestion administrative, technique et financière du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement
	Entrevue semidirigée	Guide d'interview ou d'entrevue	Présidents des comités de pilotage et présidents des cellules techniques de suivi de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement	Collecte des informations à connotation politique
Analytique	Statistique	Tableaux, graphiques et histogrammes d'analyse statistique	Informations collectées au cours de la recherche	Analyser, représenter comprendre et expliquer à travers les schémas et les informations statistiques la situation méthodologique actuelle de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, février 2008.

Tableau N°10 : Représentation des étapes, des techniques, des outils, des publics cibles et de l'importance des outils de recherche à solliciter (suite)

Étape de recherche	Désignation de la technique de recherche sollicitée	Désignation de l'outil de recherche ou d'analyse	Désignation du public cible ou de l'information ciblée	Utilité de l'outil de recherche ou d'analyse des informations
Analytique	Analyse situationnelle	Grille d'analyse des forces, des faiblesses, des menaces et des opportunités du système de planification camerounais (FFMO)	Informations collectées au cours de la recherche	Analyser et comprendre les atouts et les contraintes de la méthodologie actuelle utilisée au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun
		Grille d'analyse des succès, des échecs, des potentialités et des obstacles (SEPO) de la méthodologie de planification du développement utilisée au Cameroun	Atouts et contraintes de la méthodologie actuelle utilisée au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun	Analyser et comprendre les succès, les échecs, les potentialités et les obstacles de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun
	Analyse des résultats méthodologiques de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement obtenus par les planificateurs du MINPLAPDAT	Grille SEPO permettant d'apprécier les résultats obtenus sur le plan méthodologique	- // -	Identifier, discerner les résultats et évaluer les résultats obtenus sur le plan méthodologique au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun
Descriptive	Recherche documentaire	Grille de lecture	Ouvrages spécialisés, guide méthodologique et documents de stratégies de développement élaborés	Cueillette des informations sur l'évolution de la planification du développement dans le monde et au Cameroun

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, février 2008.

Tableau N°10 : Représentation des étapes, des techniques, des outils, des publics cibles et de l'importance des outils de recherche à solliciter (suite)

Étape de recherche	Désignation de la technique de recherche sollicitée	Désignation de l'outil de recherche ou d'analyse	Désignation du public cible ou de l'information ciblée	Utilité de l'outil de recherche ou d'analyse des informations
Explicative	Analyse des causes des contraintes méthodologiques actuelles de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement	Arbres de problèmes	Résultats et évaluation des résultats obtenus sur le plan méthodologique au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun	Décrire, interpréter et expliquer les résultats de notre recherche sur la base du principe de causalité et dans l'esprit et la lettre de l'approche sociologique de cette recherche
Perspective	Analyse des pistes de solutions et identification des axes de bonification de la méthodologie actuelle d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun	Arbres des objectifs	Arbres des problèmes	Analyser et visualiser les solutions possibles et souhaitables indispensables à la bonification ou à l'enrichissement de la méthodologie actuelle de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, février 2008.

Ce tableau donne des explications claires sur les différentes étapes de la recherche, les techniques de recherche, les outils à solliciter au cours de cette recherche, l'importance de chaque outil retenu et les publics à cibler au cours de l'utilisation de ces différents outils de recherche.

4 Durée du déroulement de la recherche

Ce travail de recherche s'est déroulé du mois d'avril 2005 au mois de juin 2007, soit quinze mois. Cette durée ne couvre pas la période de quatre mois consacrée à la confection des outils de collecte et d'analyse des données. La confection des outils de collecte et d'analyse des données s'est déroulée à Rimouski. Par contre, la collecte des données d'enquête a eu lieu dans les villes de Yaoundé, Bamenda et Kribi en République du Cameroun pendant dix mois. Le chronogramme de la collecte des informations au Cameroun a été élaboré avec l'appui administratif des responsables du MINPLAPADAT. Ceux-ci ont adressé des correspondances officielles à tous les chefs de départements ministériels ciblés ainsi qu'aux membres des organes de planification du développement opérationnels au cours de la période de collecte des données.

5 Aspect éthique de la recherche

Les dispositions de la déontologie de la politique d'éthique de la recherche avec les humains approuvée par le Conseil d'administration de l'UQAR ont été strictement appliquées durant notre enquête. Cependant, malgré : 1) l'importance de ce grand chantier gouvernemental au Cameroun après l'atteinte par ce pays du point d'achèvement de l'initiative PPTE; 2) les accords des chefs de départements ministériels et l'adhésion volontaire des enquêtés à la réalisation de cette recherche; les mesures de confidentialité pendant la cueillette et le traitement des données et le principe d'obtention du consentement personnel et libre des enquêtés ont été appliqués durant ce travail de

recherche. Un entretien préalable a été organisé entre l'enquêté et l'enquêteur avant le début de chaque opération de cueillette de données. Un climat de confiance soutenu a régné entre les différentes parties prenantes pendant les enquêtes. Cette confiance a été l'un des facteurs de succès des opérations de collecte d'informations.

CHAPITRE 5

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE SUR LA PHASE D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT

Dans ce chapitre, nous présentons les résultats globaux du dépouillement et de l'analyse des données collectées au cours de cette recherche. Ces résultats sont essentiellement qualitatifs et représentent la synthèse de tous les résultats issus du dépouillement et de l'analyse des outils de recherche et des données retenus au cours de ce travail.

Dans cette composante du travail, les résultats du dépouillement et de l'analyse des informations collectées sont présentés par dimension. L'analyse s'est effectuée sur la base du respect des indicateurs constitutifs de chaque dimension ou variable. Ces indicateurs servent d'éléments de mesure de la réalisation ou du respect de chaque dimension au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. En guise de rappel, les dimensions retenues pour cette étude sont : 1) l'organisation et la gestion de cette phase de planification du développement; 2) le respect des principes de la planification stratégique du développement ; 3) le respect de la démarche et des étapes de la planification stratégique du développement ; 4) l'utilisation des outils méthodologiques appropriés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; 5) la considération des principes de planification du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; 6) la considération des conditions et des mesures d'accompagnement

indispensables à l'exécution des stratégies ministérielles de développement au cours de la phase d'élaboration de cet outil de gestion du développement du pays.

1 Les outils institutionnels mal exploités au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Une proportion de 70% des participants au processus d'élaboration de planification du développement est d'avis que l'organisation du processus de planification du développement est inappropriée. Toutefois, 100% des participants trouvent que la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement n'est pas efficace. Deux avis significatifs se dégagent au sein des participants aux différentes étapes d'élaboration des stratégies ministériels de développement. La prise de position de 112 sur l'organisation du processus résume globalement la situation. Celui-ci souligne que *«l'organisation et la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ne sont pas harmonisées et varient d'une administration publique à l'autre au gré des chefs de départements ministériels et des moyens disponibles; ceci au détriment de la finalité à atteindre.»*

De manière générale, il a été constaté qu'au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, l'organisation des organes de planification du développement laisse à désirer et que leur gestion est globalement approximative. Ceci, malgré l'appui-conseil assuré par le MINPLAPDAT et l'institutionnalisation des principes de gouvernance au sein de ces organes. Cette situation se justifie par :

- ✓ des comités de pilotage très politisés et inertes;

- ✓ l'incompétente notoire des membres des équipes techniques et la mauvaise composition de ces structures opérationnelles;
- ✓ des organes de représentation des populations inexistants;
- ✓ des organes de représentation de la société civile bâillonnés et peu sollicités;
- ✓ le désintéressement de la plupart des partenaires bilatéraux et multilatéraux intervenant au Cameroun.

La gestion des organes de planification du développement est très centralisée et le pouvoir décisionnel est concentré entre les mains des ministres ou d'un de leurs plus proches collaborateurs durant tout le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ce mode d'organisation, de gestion et de prise de décision rame à contre-courant des principes de la démarche participative et n'est pas propice à une gestion concertée et ouverte ainsi qu'à l'instauration de la négociation sociale au sein des organes de planification du développement. Bref, aucun accord de partenariat n'a été ficelé et officialisé à l'issue de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun. Dès lors, nous pouvons conclure que l'organisation et la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont inefficaces.

2 Les principes de la planification stratégique du développement non respectés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

En dehors du principe de participation des acteurs de développement, toutes les personnes rencontrées et impliquées dans les opérations de planification du développement ignorent les autres principes de planification exigés par les spécialistes de

la question. Par conséquent, le non-respect des principes de la planification stratégique du développement semble être la plus grosse fausse note méthodologique relevée au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Et ce, dans la mesure où la vision de développement externe à court, moyen et long termes des secteurs et des champs d'intervention placés sous la responsabilité des départements ministériels n'a pas été circonscrite par les participants aux opérations des stratégies ministérielles de développement et ne figure pas dans les documents de stratégies ministérielles de développement élaborés. Aussi, la vision interne de développement à court, moyen et long termes des secteurs et des champs d'intervention des départements ministériels est incomplète et a été mal circonscrite par les participants aux opérations des stratégies ministérielles de développement pour la simple raison que les offres sectorielles et sous-sectorielles nationales, régionales et locales n'ont pas été appréciées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. L'exploration et la définition des priorités d'action ont été méconnues au cours des opérations de planification du développement. Au regard de tout ce qui précède, nous pouvons affirmer que les principes de la planification stratégique du développement ont été ignorés au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Notre point de vue semble être conforté par I20 qui estime que : *«de manière opérationnelle, seul le principe de participation des acteurs de développement est évoqué. Cependant, je suis certain que la plupart des participants ne maîtrisent pas les concours techniques du concept de participation dans le cadre de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Je pense que l'utilisation de ce principe est plus politique que scientifique»*.

3 La démarche et les étapes de la planification du développement inadéquates et infructueuses au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Selon 95% de personnes enquêtées, la démarche et les étapes de planification du développement ne sont ni maîtrisées et ni respectées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Selon l'30, *«les décideurs publics devraient s'assurer que les facilitateurs du MINEPAT et les autres acteurs de développement impliqués s'approprient minutieusement la démarche et les étapes de planification du développement avant le début des opérations. C'est selon moi, la seule solution pour éviter des errements techniques et méthodologiques»*. C'est ce qui justifie le fait que le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement se distingue par :

- ✓ des phases de préparation bâclées et essentiellement focalisées sur les préoccupations liées à la gestion des ressources budgétaires destinées à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ des diagnostics de la situation économique, sociale, culturelle et environnementale des secteurs ou des sous-secteurs et des portraits des champs et des secteurs d'intervention des départements ministériels incomplètement dressés au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement;
- ✓ des stratégies globales et des stratégies d'intervention spécifiques adoptées et inadaptées à la réalité économique, sociale, culturelle et environnementale du pays et aux différents contextes sectoriels ou sous-sectoriels actuels. Ces

stratégies d'intervention sont, en plus, contraires à la vision de développement du chef de l'État du Cameroun et de celle de la communauté internationale ainsi qu'aux attentes de certains acteurs de développement et aux enjeux économiques, sociaux, culturels et environnementaux mondiaux;

- ✓ aucune tactique n'est mentionnée dans les documents de stratégies ministérielles de développement examinés;
- ✓ des plans d'action et de programmation des interventions de développement mal élaborés, incomplets et inadaptés aux réalités économiques, sociales, culturelles et environnementales;
- ✓ des plans financiers ou budgétaires mal conçus, inadéquats, incohérents, fragmentaires et inopportuns;
- ✓ des plans de communication qui n'ont pas été élaborés avant et pendant l'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ des dispositions de suivi de l'exécution ou de suivi de la mise en œuvre des stratégies, pour la plupart des départements ministériels, mal pensées ou carrément méconnues par les participants au processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ des dispositions d'évaluation ou de la phase d'évaluation de la stratégie, pour la plupart des départements ministériels, mal organisées ou carrément méconnues par les participants au processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

La légèreté technique constatée dans le respect de la démarche et des étapes de la planification du développement est la preuve que la démarche modèle retenue dans le

cadre de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement est incohérente et non maîtrisée par les acteurs de la planification du développement au Cameroun.

4 L'utilisation des outils méthodologiques inconsistants, incohérents, qualitativement et quantitativement insuffisants au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Tous les enquêtés rejoints connaissent les outils méthodologiques évoqués dans le guide d'élaboration des stratégies de développement. Il s'agit des groupes de travail, des arbres de problèmes et des objectifs et du cadre logique. Cependant, ces outils ne sont pas domestiqués par les participants au processus de planification du développement. De ces outils, un seul est régulièrement utilisé au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Il s'agit du groupe de travail ou atelier. C'est ainsi que la majorité des outils méthodologiques appropriés, fiables, indiqués et conseillés par les spécialistes mondiaux de la planification du développement n'est pas utilisée au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. De manière concrète, *«comment pouvons-nous élaborer studieusement les stratégies ministérielles de développement sans solliciter préalablement les compétences techniques des experts des départements ministériels et des membres de la société civile pour la conception des outils sectoriels spécifiques?»* s'interroge l'25. C'est pourquoi la gamme d'outils techniques utilisés est très pauvre et l'organisation des ateliers et des groupes de travail n'est pas techniquement identique dans tous les départements ministériels dont le processus d'élaboration des stratégies a été observé. Pire, 30% des participants attestent que

l'organisation, la gestion et l'animation des ateliers et des groupes de travail scrutés durant notre recherche étaient imparfaites.

5 Les principes de planification du développement peu observés au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Les résultats de notre recherche montrent que certains principes de planification du développement sont appliqués au hasard au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Cependant, il est important de souligner que la considération des principes de planification du développement a été techniquement insatisfaisante durant tout le processus de planification. C'est ainsi que :

- ✓ Le principe de concertation est mal interprété et utilisé à mauvais escient au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ Le principe de participation est mal appliqué par les participants aux processus de planification du développement et mal assimilé par les planificateurs du MINPLAPDAT;
- ✓ Le principe de la cohérence des stratégies ministérielles de développement n'est pas techniquement maîtrisé par les participants à la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et surtout par les facilitateurs et les consultants recrutés;
- ✓ Le principe de la non-neutralité de l'État est inconnu de tous les participants aux processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, mais il est appliqué anarchiquement par les acteurs publics et les décideurs centraux;

- ✓ Le principe de justice sociale est très mal interprété au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ Le principe de cohérence administrative est très peu sollicité au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ le principe d'optimisation n'est pas appliqué au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ le principe de la durabilité du développement n'est pas appliqué au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ le principe de la régionalisation n'est pas appliqué au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

En ce qui concerne la considération des principes de développement, c'est ce cliché que nous offrent les résultats de notre recherche. Surtout que le guide méthodologique n'a point évoqué explicitement les principes de planification du développement. En conclusion partielle, faisons appel au jugement de l17 dont la quintessence est la suivante : *«je pense qu'il faut absolument explorer tous les principes de développement au cours des opérations de planification du développement au Cameroun. C'est l'un des gages techniques de la réussite des chantiers de planification du développement dans notre pays»*.

6 Les conditions d'application des mesures techniques et des mesures d'accompagnement peu considérées au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

En ce qui concerne la planification du développement, 100% des enquêtés confirment que la volonté politique est une réalité au Cameroun. L'élaboration des stratégies de

développement est une instruction du chef de l'État du Cameroun. Néanmoins, 75% des enquêtés révèlent que cette directive est différemment appréciée par certains membres du gouvernement et par quelques hauts responsables des administrations publiques et parapubliques. Plusieurs ministres, hauts gestionnaires des affaires publiques, dignitaires politiques et chefs traditionnels sont encore très centralisateurs. Ceux-ci ont toujours recours à leur pouvoir discrétionnaire et utilisent leur statut social pour compromettre le processus décisionnel, la justice sociale et l'équité dans la redistribution des fruits de la croissance économique.

Dans le cadre de la formation et de l'information des acteurs, 100% des enquêtés apprécient les efforts consentis par le MINEPAT. Par contre, 95% des participants au processus de planification du développement avouent que la formation reçue est insuffisante et de piètre qualité. Ceux-ci remettent en cause la compétence des formateurs, le temps insuffisant pour la formation des acteurs impliqués et l'information sélective communiquée aux acteurs de développement.

Le financement insuffisant des opérations d'élaboration des stratégies de développement a été décrié par toutes les personnes interrogées. Celles-ci ont également évoqué le manque de transparence dans la gestion des fonds alloués à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement dans certains départements ministériels.

Selon I4, la culture de planification du développement n'est pas encore véritablement réinstaurée et à nouveau adoptée par certains décideurs publics au Cameroun. C'est pourquoi il révèle que, *«pour que les conditions d'application des mesures politiques et*

techniques de facilitation soient une réalité et efficaces au cours des opérations de planification, il faudrait que les documents de stratégies ministérielles de développement deviennent l'unique considération pour l'élaboration des feuilles de route et l'appréciation du travail gouvernemental». Notons que cette marginalisation de la planification par certains décideurs du secteur public a été décrite par Atreize (1971 :57; 58). En plus, l'opinion de I4 est confortée par les résultats de l'observation participante. L'observation participante nous révèle qu'il n'y a pas de recension des conditions d'application des mesures techniques retenues ni d'exploitation des mesures d'accompagnement prévues au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement ni après celle-ci. C'est ainsi que la volonté politique manifeste n'est pas réellement traduite par des mesures concrètes et objectives au cours de la phase d'élaboration ni dans les documents de stratégies ministérielles de développement. Nous constatons que :

- ✓ les contraintes potentielles et les blocages éventuels à une bonne exécution des stratégies ministérielles de développement n'ont pas été identifiés ni étudiés au cours des opérations de planification du développement ;
- ✓ les contraintes politiques ont été courantes et non résolues de manière concertée et participative au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ les mesures d'accompagnement de l'exécution des programmes et des projets de développement retenus dans les documents de stratégies ministérielles de développement élaborés n'ont été pas analysées;
- ✓ les conditions d'application des moyens identifiés et arrêtés afin de favoriser et de faciliter une bonne exécution des programmes et des projets n'ont pas été

évoquées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;

- ✓ le guide méthodologique d'élaboration des stratégies de développement est techniquement peu consistant;
- ✓ les dispositions pour une formation minutieuse et une information sérieuse des acteurs de développement impliqués dans le processus de planification du développement avant, pendant et après la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement n'ont pas été envisagées;
- ✓ les facilitateurs du MINPLAPDAT et les consultants recrutés par les départements ministériels ont été techniquement incompetents;
- ✓ les stratégies ministérielles de développement élaborées n'ont pas servi de références pour l'élaboration des feuilles de route des administrations publiques et au cours des conférences budgétaires;
- ✓ le nombre de planificateurs est actuellement très insuffisant au sein de la Fonction publique camerounaise en général et au sein du MINPLAPDAT en particulier ainsi que dans les administrations privées.

Les résultats de notre recherche montrent que la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement a plus de contraintes que d'atouts et que les atouts et les contraintes décelés relèvent de facteurs politiques, méthodologiques, techniques, logistiques, gestionnaires et humains. Toutefois, il a été identifié, entre autres, des atouts et des contraintes méthodologiques et techniques de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ceux-ci ont particulièrement marqué le processus de planification du développement. Par contre, les facteurs d'échec sont de deux ordres. Il s'agit des facteurs conceptuels, qui relèvent de la méthodologie utilisée, tandis que les

facteurs techniques découlent de l'application de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ainsi, en dehors des facteurs logistiques et humains, les contraintes se cristallisent autour de la méthodologie de planification du développement en vigueur, de la prise en compte des principes de planification stratégique du développement et de la considération des principes du développement durable au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. L'analyse et la discussion des résultats de cette recherche prennent aussi en compte les spécificités des informations exposées dans cette section de ce travail de recherche.

CHAPITRE 6

ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS GLOBAUX DE LA RECHERCHE SUR LA PHASE D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT AU CAMEROUN

L'analyse et la discussion des résultats de cette étude sont effectuées sur la base des dimensions retenues et en considérant les implications méthodologiques et techniques de ces résultats sur les objectifs visés par le gouvernement de la République du Cameroun, à savoir la lutte contre la pauvreté et la consolidation de la croissance économique par la promotion du développement à visage humain et soucieux du capital naturel.

La lecture scientifique des résultats est exposée ainsi qu'il suit : 1) l'organisation et la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; 2) les principes de la planification stratégique du développement ; 3) la démarche et les étapes de la planification du développement; 4) les outils méthodologiques; 5) les conditions d'application des mesures techniques au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

1 L'analyse de l'organisation et de la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

L'organisation et la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement obéissent logiquement à l'organisation et à la gestion globale du système

de planification du développement au Cameroun. En faisant appel à Pierre Bauchet (1966, 73), l'organisation d'un système de planification a pour finalité la recherche de l'efficacité et l'implication réelle de tous les acteurs de développement ou partenaires de développement intervenant dans le système sous planification. En plus, une bonne organisation et une meilleure gestion assurent la justice sociale, l'égalité et l'équité durant tout le processus de planification du développement et impliquent les acteurs de développement. Selon nous, l'implication des acteurs de développement doit se faire sur la base d'une représentativité sociologique et territoriale. Ce point de vue est défendu par Pierre Bauchet (1966). Celui-ci soutient que le respect de la représentativité sociologique et territoriale au cours des exercices de planification est une des preuves que le plan de développement ou la stratégie de développement est l'émanation des aspirations réelles et profondes des acteurs de développement. C'est pourquoi des structures permanentes et temporaires doivent être créées. Ces structures auront des responsabilités précises et des fonctions techniques, administratives et consultatives spécifiques au cours du processus de planification du développement. Dans le même ordre d'idées, Atreize (1971, 47) renchérit que les fonctions des structures de planification du développement doivent bonifier l'efficacité du système de planification du développement, consolider la participation et renforcer l'adhésion de tous les acteurs de développement. Il s'agit des fonctions de supervision, de coordination administrative et technique, de direction, d'exécution, de consultation et de collaboration.

1.1 L'organisation et la gestion des structures de planification du développement analysées sous l'angle des filons d'instauration de l'approche participative, de la négociation et du partenariat au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Pierre Pascallon (1974, 155) rappelle que la planification du développement a toujours été un processus se singularisant par une démarche participative. C'est pourquoi il est indiqué que les agents publics, le patronat, les syndicats, les membres de la société civile, les universitaires et les représentants des partenaires bénéficiaires directs ou indirects des initiatives de développement participent à toutes les phases du processus de planification du développement afin de dégager une vue commune sur un secteur ou sur l'avenir d'un territoire donné.

Cette participation des acteurs de développement ouvre également la voie au consensus, favorise le dialogue entre les participants et facilite la convergence dans les actions à mener (Pierre Massé, 1965 : 160). Cette participation se veut active et directe en se positionnant comme le socle d'une collaboration étroite et saine entre les pouvoirs publics et les catégories socioprofessionnelles (Pierre Bauchet, 1966 : 52). La participation active et directe des acteurs de développement peut être appréciée à travers les organes de dialogue et de concertation ainsi que par la contractualisation (Pierre Pascallon, 1974 : 8), par la vitalité partenariale (Philippe Blanchet, 1995; Serge Côté, 2001 : 23-25), par la représentativité territoriale, par les groupes et selon les classes sociales (Conseil canadien de l'aménagement rural, 1969 : 6). Pour Marc-Urbain Proulx (2002, 35), gérer stratégiquement les organes de planification du développement en respectant les principes et les exigences de démocratie participative permet de prendre en considération et de respecter les aspirations des acteurs de développement. Cette gestion stratégique

basée sur les valeurs de la démocratie participative est le secret de l'efficacité de la planification stratégique du développement de nos jours.

Au sujet de la participation directe et volontaire des acteurs de développement, l'organisation de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ne favorise pas l'implication et l'adhésion des acteurs sectoriels de développement. Par le truchement de la DPPS, le MINPLAPDAT est, sur le plan national, la structure de supervision et de coordination technique de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Cette structure suggère théoriquement, et ceci se retrouve dans le guide méthodologique, l'implication de tous les acteurs de développement. Toutefois, le guide méthodologique n'évoque pas la décentralisation ou la déconcentration des organes de planification du développement dans le but de faciliter la participation des acteurs de la périphérie. Cette administration publique responsable de l'élaboration des stratégies de développement en République du Cameroun ne préconise pas non plus les voies et les moyens techniques de matérialiser cette volonté politique. Alors, la création des organes de représentation des populations, des membres de la société civile et des partenaires au développement, ainsi que la participation directe et volontaire de ces catégories de partenaires ne sont pas des exigences méthodologiques. La participation des acteurs de développement est du seul ressort de l'appréciation et de l'ouverture d'esprit des chefs de départements ministériels. D'où l'exclusion subtile des populations et la marginalisation des membres de la société civile ainsi que de la plupart des partenaires au développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Cette façon de faire est contraire à la démarche participative. Ce constat nous permet d'affirmer que l'organisation et la gestion centralisées des organes de planification au cours de la phase d'élaboration des stratégies

ministérielles de développement ne peuvent pas ouvrir également la voie au consensus, favoriser le dialogue entre les participants et faciliter la convergence et la cohérence des actions à mener (Pierre Massé, 1965 : 160) et qu'elles solidifient le processus décisionnel centralisé. En effet, comme le souligne l'interviewé I9 : *«On ne peut parler d'organisation des organes de planification dans la mesure où l'organisation et le fonctionnement de ces instances de prise de décision ne sont pas réglementées»*. C'est dans une suite logique que l'interviewé I10 déclare avec forte conviction que : *«Il est illogique de parler d'efficacité des organes de planification du développement dont les membres ne maîtrisent pas les missions et les attributions»*. Bref, les membres des organes de planification ne savent pas spécifiquement ce que l'on attend concrètement d'eux. Enfin, il ressort de l'exploitation des listes des participants à la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement que 90% de ceux-ci appartiennent essentiellement aux structures administratives publiques du centre.

2 L'analyse de l'observation des principes de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

La clarification de la vision externe et de la vision interne de développement et l'adaptation constante des décisions de développement à l'évolution des contextes international et national sont parmi les originalités de la planification stratégique du développement. L'importance de l'élucidation de la vision au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement s'explique par le sens et la quintessence que donnent Snyder et Glueck (1980 :73) à la planification. Ces chercheurs déclarent que cette science

est un ensemble d'activités qui ont pour préoccupation spécifique de déterminer à l'avance quelles actions et quelles ressources physiques et humaines sont nécessaires pour atteindre un but. Elles incluent l'identification des alternatives, l'analyse de chacune d'entre elles, et la sélection des meilleures» (Nous soulignons). Cette perception de la planification du développement s'appuie sur la volonté de scruter son environnement direct et lointain, de concevoir son futur désiré et d'identifier les moyens de réalisation dudit futur et de le contrôler. En résumé, afin de mieux orienter les décisions vers le futur et de faire des choix rationnels permettant de couvrir les besoins des acteurs de développement de la communauté en présence, l'analyse constante et la description régulière des environnements externe et interne sont des étapes fondamentales de la planification stratégique du développement. La détermination de la vision externe et de la vision interne de développement est le produit de l'analyse situationnelle et prospective qui tient compte de la cohérence dans le temps (Marie Lavigne : 1970, 275; 276).

2.1 L'appréciation de la vision externe de développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Contrairement aux discours scientifiques de Snyder et Glueck (1980) et de Marie Lavigne (1970) sur l'importance la détermination et de la clarification de la vision de développement à court, moyen et long termes au cours des opérations de planification du développement, la vision externe des secteurs et des champs d'intervention des départements ministériels n'est pas circonscrite par les participants aux opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Aucune allusion n'est faite à ce sujet au cours du déroulement des opérations de planification du développement dans

les départements ministériels dont nous avons observé le processus. Les résultats de notre recherche montrent que les offres et les demandes sectorielles, sous-sectorielles mondiales, régionales et sous-régionales n'ont pas été appréciées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Au sujet de la vision externe l'interviewé I4 apporte les éclaircissements suivants : *«Je suis surpris de constater que vous parlez de la vision externe de développement dans cet entretien. Je suis tenté de vous dire que je ne sais pas de quoi vous parlez. Dans la mesure où il ne nous a jamais été parlé concrètement de l'importance, de la considération et de l'analyse de la vision de développement externe à court, moyen et long termes des secteurs et des champs d'intervention des départements ministériels au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement»*. Pire encore, les documents de stratégies ministérielles de développement élaborés ne contiennent pas d'informations sur la vision externe de développement.

La méthodologie d'élaboration des stratégies de développement en vigueur au Cameroun s'oppose à l'assertion de Christian Comelieu (2004, 20), qui soutient que l'élaboration des stratégies de développement et des politiques est un processus de choix complexes et multiples qui nécessite *«une vision d'ensemble et une analyse rigoureuse des alternatives ouvertes dont la cohérence entre les divers niveaux d'intérêts, d'acteurs, de décisions et d'horizons temporels»* sont indispensables. D'où l'importance d'envisager des instances institutionnelles de rationalisation des choix des acteurs de développement.

2.2 L'appréciation de la vision interne de développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

L'importance de la clarification et de la détermination de la vision interne au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement est reconnue dans le guide méthodologique d'élaboration des stratégies ministérielles de développement conçu par le MINPLAPDAT avec l'appui technique de la Coopération française. Toutefois, la vision interne de développement à court, moyen et long termes des champs et des secteurs d'intervention des départements ministériels est partiellement déterminée par les participants aux opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Tous les enquêtés déplorent l'insuffisance qualitative et quantitative des outils techniques proposés et l'absence d'une méthodologie efficace et accessible aux participants. Au cours des opérations de planification du développement, aussi bien que dans les documents de stratégies ministérielles de développement élaborés, *«la vision interne se résume généralement à un rappel du chapelet des engagements économiques du pays vis-à-vis des institutions de Bretton Woods et de certains engagements du chef de l'État et du Cameroun à respecter au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement. Comment techniquement les prendre en compte? Cette question n'a jamais trouvé de réponses auprès des facilitateurs de tout bord»*, nous confie avec insistance l'interviewé I9. Comme la vision est l'état souhaité d'un territoire ou d'une organisation à moyen terme ou à long terme (André Joyal, 2002 : 78), les résultats de notre recherche nous amènent à penser que les états sectoriels, sous-sectoriels et territoriaux actuels et futurs sont mal dressés et incomplets. En effet, la vision de développement est globale et non atomique ou mixte (globale et atomique) comme le suggère Marc-Urbain Proulx (1998, 1; 2).

3 L'examen du respect de la démarche et des étapes de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Le respect scrupuleux de la démarche et des étapes appropriées à la planification stratégique du développement au cours des opérations de planification du développement est l'une des conditions de réussite de l'élaboration des plans stratégiques de développement. C'est pourquoi il est indiqué de constituer une bonne *«équipe de travail et de créer les conditions propices au bon déroulement de la démarche»* (Jean Berthomé; Jacques Mercoiret : 1992, 49). Par l'adoption et l'application de l'approche participative, cette démarche et ces étapes doivent marquer la rupture avec les autres formes traditionnelles de planification du développement (Olanrewaju et al, 2004 : 48). En plus, la démarche technique de la planification stratégique du développement rend possibles et aisées la synergie et la cohérence entre les différents paliers de territoire et elle atténue la dualité centrale, régionale et locale dans les processus de planification du développement national, sectoriel, régional et local (FAO, 2006 : 3). Ceci dit, les résultats de notre étude nous enseignent que toutes les étapes de la démarche appropriée de la planification stratégique du développement ne sont pas respectées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Il a été constaté que les étapes de conception de la stratégie globale ou des stratégies spécifiques d'intervention et celles de l'élaboration du plan de communication sont ignorées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ces étapes ne figurent pas dans le chronogramme de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ni dans les documents de stratégies ministérielles de développement existants. Ce qui justifie le fait que, parlant de la phase de l'élaboration de la stratégie globale et des

stratégies spécifiques d'intervention, l'interviewé 18 déclare: *«Je peux vous confirmer, et ceci est vrai pour la plupart des ministères, que cette étape n'est pas toujours respectée au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement. Pour la simple raison que nous ne savons pas comment y procéder»*. Le déficit de communication entre les acteurs de développement avant, pendant et après les opérations de planification du développement est le résultat de l'absence d'un plan de communication. À ce sujet, l'interviewé 10 semble se consoler en avouant que: *«faute de moyens nécessaires, la sensibilisation, l'information et la communication des acteurs de développement se font au sein du département ministériel et parfois dans les administrations sous tutelle»*. Cette faiblesse structurelle de la méthodologie d'élaboration des stratégies de développement n'est pas le seul écueil révélé par notre recherche. Les questions de fond sont également les principales entraves méthodologiques évoquées. Nous entendons par questions de fond les caractéristiques considérées comme les conditions-cadres à prendre en considération et à respecter au cours de la démarche et des étapes d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Il s'agit particulièrement du respect des principes basiques de planification du développement.

4 La considération des principes fondamentaux de la planification du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Le principe de concertation exige l'association des acteurs de développement *«à un acte économique qui les concerne au premier chef, et de développer en eux un sentiment de participation fondé sur les faits»* (Émile Quinet : 1990, 153). En nous référant à cette

affirmation, il est alors certain que l'organisation et la gestion des organes de planification mis en place au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ne constituent pas des plateformes de concertation et de participation. Surtout qu'une véritable participation des acteurs de développement ouvre non seulement la voie au consensus, elle favorise également le dialogue entre les participants ainsi que la convergence dans les actions à mener en éclairant les arbitrages sectoriels et régionaux. Malheureusement, l'interviewé 12 certifie que *«la participation des populations à la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement n'est pas une obligation administrative et technique. Certains départements ministériels n'ont pas jugé nécessaire de convier cette catégorie d'acteur de développement à la phase de planification du développement»*. Dans certains cas, quelques catégories d'acteurs de développement ont participé aux séances de consultation participative organisées par les départements ministériels. Toutefois, ces catégories d'acteurs de développement sont exclues du processus décisionnel. Sur ce point, nous partageons le jugement selon lequel la participation est intimement liée à la décision; par conséquent, *«participation et décision sont interdépendantes au point que la première disparaît si l'on néglige cette exigence»* (Conseil canadien de l'aménagement rural, 1969 :5). Au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun, la compréhension et l'usage du principe de participation demeurent un gros obstacle méthodologique.

L'observation directe dévoile que l'observance du principe de la durabilité du développement sous ses différentes formes reste l'une des zones d'ombre au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Selon Marc-Urbain Proulx (2002, 40), le principe de la durabilité du développement sous ses différentes

formes, à savoir : économique, sociale, culturelle et environnementale, est également l'un des principes fondamentaux de la planification du développement. Il s'agit concrètement de veiller au *«renouvellement des ressources utilisées comme intrants du système de production que l'on désire évidemment en croissance et en développement»*. Or, la sélection intelligente des programmes et des projets de développement, nécessaire pour concilier le développement économique, le développement social, le développement culturel et patrimonial et le développement environnemental en assurant le renouvellement des ressources disponibles, n'est pas appliquée au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

Le développement économique est plombé par le défaut d'analyse coût-avantage des programmes et des projets de développement retenus durant la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Il est alors évident que l'efficacité économique de l'affectation des ressources publiques et la recherche d'une meilleure qualité de la dépense publique ne guident pas les choix des programmes et des projets au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Pire encore, les questions liées à la création de l'emploi aux niveaux national, régional et local sont ignorées au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Le principe d'optimisation n'est pas considéré au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; pour cause, l'efficacité économique, sociale, culturelle et environnementale des offres et des demandes sectorielles, sous-sectorielles, régionales et locales n'est pas analysée au cours des opérations de planification du développement.

Devant le non-respect des principes de concertation et de participation, on est en droit de questionner le respect du principe de démocratie au cours de la démarche et des étapes de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Le processus de prise de décision centralisé, non concerté, non négocié et non collectif; ainsi que les pouvoirs décisionnels concentrés entre les mains des ministres ou d'un de leurs plus proches collaborateurs durant tout le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; la centralisation des fonctions de planification, d'organisation, de sensibilisation, d'information et de commandement au cours de la gestion des organes de planification existants; les échecs de l'instauration de la gouvernance à l'échelle nationale et de la mise en place d'une dynamique participative au sein des organes de planification sont des preuves patentes que le principe de démocratie n'a pas été respecté au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Nous nous appuyons sur la thèse prônée par J.R. Commons et citée successivement par Goguelin (1993) et par Christian Thuderoz et Annie Giraud-Héraud (2000, 19), selon laquelle l'action collective et concertée découlant de la négociation sociale est aujourd'hui le pilier de l'économie. Cet argument recommande une place centrale à la négociation des règles et du partenariat au cours de l'élaboration des stratégies de relance économique et de promotion du développement durable. Aussi, au regard de l'obligation de mettre en place un contexte d'ouverture et de pluralisme propice à la prise en compte de l'intérêt général au cours des opérations de planification du développement (Marc-Urbain Proulx, 2002 : 35), nous pouvons constater que l'observance de la démocratie participative est l'une des contraintes méthodologiques de l'élaboration des stratégies de développement au Cameroun.

Le pouvoir discrétionnaire et omnipotent de certains chefs de départements ministériels, l'échec de la mise en oeuvre des principes de participation, de concertation et de la démocratie sont *de facto* des prémices à l'insuccès de l'application des principes de justice sociale, de la gouvernance, de la non-neutralité de l'État, de la cohérence des stratégies ministérielles de développement au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. L'observation directe fait découvrir que le principe de régionalisation des stratégies de développement n'est pas abordé au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Pierre Bauchet (1966, 65; 66) insiste sur le fait que les perspectives régionalisées et les composantes urbaines et rurales doivent être intégrées au cours de la phase d'élaboration; ensuite, après l'adoption des stratégies et du vote du budget y afférent, dans le but de bien circonscrire les investissements publics dans les régions, des bonifications pointues se feront à travers la réalisation des études spécifiques. Cette démarche scientifique n'a pas inspiré les participants à l'étape d'élaboration du plan d'action et de programmation, dans la mesure où l'interviewé 17 dévoile que *«l'identification des actions et des programmes de développement ne respectent aucune démarche méthodologique logique»*. Pour Marc-Urbain Proulx (1992, 18) le non-respect du principe de régionalisation au cours de la phase d'élaboration des plans de développement ne peut mener qu'à l'élaboration de stratégies de développement peu fiables et peu viables. Alors, les documents de stratégies ministérielles de développement élaborés ne contiennent pas des programmes et des projets de développement régionalisés et des regroupements des interventions de développement par région et par localité.

L'élaboration de la composante des stratégies de développement relevant du secteur privé n'a pas été invoquée au cours des exercices de planification du développement et aucun des documents de stratégies ministérielles élaborés ne contenait cette section. En conclusion partielle de cette rubrique sur la présentation des résultats relatifs au respect des principes de planification du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, nous retenons cette déclaration : *«Objectivement je ne peux pas vous citer un principe de planification du développement. On n'en a pas fait allusion au cours des séminaires d'information sur la méthodologie d'élaboration des stratégies de développement. Alors comment voulez-vous que j'en connaisse et en fasse bon usage au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement?»* nous informe candidement l'interviewé 16. Dans les conditions méthodologiques actuelles, l'élaboration des stratégies ministérielles de développement consolide la puissance publique, la suprématie du centre sur la périphérie et l'hégémonie du secteur urbain sur le secteur rural et celle de certains secteurs d'activités sur d'autres.

5 Analyse de l'utilisation des outils méthodologiques au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

En nous reposant sur les travaux de Marc-Urbain Proulx (1992), travaux qui présentent l'importance des outils techniques et les catégories d'outils à solliciter au cours de chaque étape de la planification stratégique du développement, nous pensons que le caractère transsectoriel, multisectoriel et multidisciplinaire de cette science rend complexe l'usage des instruments au cours des opérations de planification du développement. Cependant,

les outils les plus en vue actuellement sont généralement ceux qui appartiennent aux disciplines scientifiques suivantes : l'économie (la microéconomie et la macroéconomie), les sciences sociales (démographie, emploi, main-d'œuvre disponible, éducation, équipements sociaux et infrastructures sociales) et à l'environnement (protection de l'environnement et préservation des écosystèmes et analyse des impacts environnementaux). La plus grosse difficulté pour les participants aux exercices de planification du développement émane du fait que les outils microéconomiques ne sont pas documentés et demeurent parfois une énigme à cause de l'obligation de respecter la démarche participative et les principes de planification du développement aux niveaux régional et local (ibid., 1-25). De la multiplicité des outils méthodologiques indispensables à l'élaboration des plans stratégiques de développement, on a distingué les outils et les mécanismes techniques d'information et de sensibilisation des acteurs de développement, potentiels participants aux opérations de planification du développement; les outils de cadrage des données à recueillir; les outils et les mécanismes de collecte des données sectorielles régionales et locales; les outils et les mécanismes d'analyse et de traitement des données collectées; les outils et les mécanismes de choix et de présentation des données; les outils et les mécanismes de gestion administrative et technique des organes et du processus de planification du développement. En résumé, Marc-Urbain Proulx (1992) semble prévenir les participants à la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement que l'un des points d'achoppement en planification du développement est, selon lui, le choix rationnel et l'utilisation optimale des outils méthodologiques appropriés.

Sur cette réflexion, le portrait de l'utilisation des outils méthodologiques tiré de nos résultats de recherche corrobore cette analyse. Sur les trois outils évoqués superficiellement dans le guide méthodologique en vigueur (arbres des problèmes, arbres des objectifs et groupes de travail et ateliers), aucun n'est sollicité au cours de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. La raison avancée par les enquêtés est le déficit d'information sur leur utilisation et la non-maîtrise des conditions méthodologiques d'utilisation. De ces trois outils proposés par le MINPLAPDAT, nous constatons que deux outils (arbres des problèmes et arbres des objectifs) sont destinés à l'analyse des données et qu'un autre (groupes de travail et ateliers) est un instrument de collecte et d'appréciation des données. La pauvreté du répertoire des outils méthodologiques et l'absence de mécanismes d'appropriation des trois outils proposés par le MINPLAPDAT ont été désapprouvées par les enquêtés. Au sujet de l'utilisation, de la qualité et de la quantité des outils méthodologiques, l'interviewé 11 propose la démarche à suivre en s'exprimant de cette façon: *«Il me semble indispensable de recenser les outils méthodologiques, les étudier et les approprier avant les opérations de planification du développement, afin d'éviter le ridicule»*. Pour conclure cette section, les résultats de cette étude sur la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun confortent la position de Marc-Urbain Proulx sur le choix et l'utilisation des outils méthodologiques en planification du développement. Surtout qu'en nous rappelant l'observation de Pierre Pascallon (1974, 78), les stratégies ministérielles de développement élaborées ne comportent pas d'échéancier de réalisation des opérations ni de perspectives de financement et encore moins d'articulation réelle avec le document Stratégie de réduction de la pauvreté. Aussi, les stratégies ministérielles de développement au Cameroun sont l'illustration parfaite de ce que Émile Quinet (1990, 95)

présente comme des plans de développement se distinguant par des objectifs très variés et très nombreux, définis sans clarté, sans rigueur et sans réalisme.

6 Examen des conditions d'application des mesures techniques au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

En paraphrasant Christian Comelieu (2004 : 25), nous pourrions avancer que les conditions d'application des mesures techniques au cours des opérations de planification du développement se résument à l'engagement politique des chefs de départements ministériels qui, en leur qualité de responsables sectoriels ou sous-sectoriels, seront chargés des arbitrages explicites ou implicites durant le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. La mobilisation des moyens exigés pour un bon déroulement des exercices de planification du développement, particulièrement les ressources humaines qualifiées, semble, selon les Nations Unies, une obligation administrative et technique. Cette organisation internationale rappelle, en lançant un cri d'alarme, que le personnel qualifié pour conduire et faciliter les opérations de planification et d'exécution des programmes de développement constitue une denrée rare (ibid. : 1959, 7).

Dans le cas de la volonté politique, l'observation de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement permet de dire que la matérialisation de la volonté politique, exprimée dans tous les discours officiels des hautes autorités politiques et administratives nationales, n'a pas été considérée au cours des exercices de planification du développement. Ce, d'autant plus que le guide méthodologique n'informe pas sur les

voies et les moyens de lever les contraintes politiques et de contourner les écueils pouvant miner l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. L'entrevue que nous avons dirigée cerne la finalité de la volonté politique manifeste de certains chefs de départements ministériels de la manière qui suit : *«La seule volonté politique manifeste est l'implication de certains chefs de départements ministériels des secteurs prioritaires, qui souhaitent avoir un document de stratégie de développement avant toute négociation de financement avec les bailleurs de fonds»* aux dires de l'interviewé 17.

Sur le plan opérationnel et au niveau central, l'organisation par le MINPLAPDAT de quelques sessions de formation et de séances d'information des représentants des départements ministériels a été importante, mais très insuffisante pour disposer du personnel de qualité devant conduire la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. La préoccupation des Nations Unies reste toujours d'actualité au Cameroun, car invité à apprécier globalement la formation dispensée à certains acteurs de développement par le MINPLAPDAT avec l'appui de la Coopération française et l'information des participants aux opérations de planification du développement, l'interviewé 19 affirme que *«Les dispositions relatives à la formation et à l'information des acteurs de développement avant, pendant et après la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, sont déficientes, peu consistantes et doivent être améliorées et ciblées en tenant compte des différentes catégories des acteurs de développement impliqués»*. Il faut aussi relever pour le déplorer que l'étude des mécanismes et des sources de financement des programmes et des projets de développement est un domaine technique tabou au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. À ce sujet, cette interpellation de l'interviewé 11 au cours de l'entretien est très significative : *«Pourquoi élaborer des stratégies*

ministérielles de développement si nous ne pouvons pas repérer des sources de financement et identifier les moyens propices et concrets pour les mettre en route?»

Seules les hautes autorités politiques et administratives peuvent donner une réponse à cette interrogation. L'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun est aussi une preuve du manque de solidarité gouvernementale, du refus de coopération technique et de l'incohérence administrative dans la gestion des affaires publiques. Ce, dans la mesure où les fonctionnaires mettent de l'avant les intérêts de «*leur ministère plutôt que la collaboration interministérielle*» et que les députés récupèrent toujours dans leur bilan politique les programmes et les projets réalisés par le gouvernement (Jacques Benjamin, 1974 : 86-89).

7 Conclusion partielle

De manière générale, les résultats de cette étude sur la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun font découvrir que : 1) il y a eu une organisation imparfaite ainsi qu'une inertie et une inefficacité des organes de planification à la suite de la gestion approximative de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; 2) la vision externe n'a pas été assimilée par les concepteurs de la méthodologie ni par les participants aux opérations de planification du développement. Par contre, la méthode, les techniques et les outils d'élaboration de la vision interne de développement ont été incompris des acteurs de développement sollicités pour l'élaboration des stratégies ministérielles de développement; 3) la démarche appropriée à la planification stratégique du développement n'a pas été respectée et

certaines étapes de la planification stratégique du développement ont été ignorées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Dans le fond, les mécanismes méthodologiques spécifiques à chaque étape sont restés inexpliqués et introuvables dans les supports techniques tels que le guide méthodologique; 4) le manque des ressources consacrées à l'usage des outils méthodologiques justifie la faible utilisation de ceux-ci au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement; la fiabilité des résultats obtenus à travers la sollicitation des outils méthodologiques est remise en cause, conséquence de la non-maîtrise de l'usage des instruments proposés par le MINPLAPDAT; 5) les conditions d'application des mesures techniques au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ont été dérisoires et parfois inexplorées à cause de l'ignorance de certains responsables des départements ministériels et de la plupart des participants à la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

Au regard des résultats globaux de notre étude, nous pouvons affirmer que l'état actuel de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun est techniquement insatisfaisant. Cette insatisfaction est le résultat de l'usage d'une méthodologie inadaptée aux exigences de la planification stratégique du développement, désuète et défectueuse. Cette méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ne s'inscrit pas à l'ère de la modernité, elle évolue en marge de la scientificité et elle ignore les fondements de la théorie du développement durable. Cet écart méthodologique est le reflet des insuffisances constatées dans le guide méthodologique en vigueur au Cameroun. Les résultats de l'appréciation des informations contenues dans ce document technique de référence nous autorisent à affirmer que le guide méthodologie ne bonifie pas le processus d'élaboration des stratégies ministérielles

de développement et ne contribue pas à la promotion du développement durable et à la mise en oeuvre de la *self-reliance* dans ce pays. Il est alors certain que le processus, les principes, la démarche technique et les outils utilisés actuellement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun ne sont pas conformes à l'esprit et à la lettre de la planification stratégique du développement.

Eu égard aux résultats globaux de notre recherche, nous pouvons retenir que la réponse aux trois questions de recherche est négative. En nous appuyant sur les propositions-guides retenues, nous constatons aussi que la proposition-guide n°1, à savoir que "la qualité de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement actuellement utilisée au Cameroun influence les opérations de planification et les résultats finaux," est vraie. En effet, les insuffisances du guide méthodologique se reflètent sur les opérations de planification et minent la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Quant à la proposition-guide n°2, qui précise que "la considération et l'application des principes, des procédures, des démarches, des étapes et des outils appropriés à la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement conditionnent l'efficacité des opérations de planification du développement au Cameroun"; nous pouvons avouer aussi que les résultats et l'analyse des conclusions de notre travail de recherche confirment cette proposition-guide. Et ce, dans la mesure où la gestion technique et administrative de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun et la qualité technique et informationnelle des documents de stratégies ministérielles élaborés nous permettent de partager cette affirmation.

Au regard des résultats de notre recherche, il s'est avéré que la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement conçue et actuellement en vigueur au Cameroun influe sur le processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ainsi que sur la qualité des résultats attendus à l'issue des exercices de planification du développement.

CHAPITRE 7

PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE LA PHASE D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE DÉVELOPPEMENT AU CAMEROUN

Dans ce chapitre, il est question d'analyser les contraintes identifiées au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ces obstacles méthodologiques sont examinés à partir de la racine du problème identifié. L'arbre des objectifs a été l'outil utilisé pour étudier les problèmes recensés par l'arbre des problèmes, dans le but de dépister les axes et les avenues d'amélioration de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Les solutions proposées en vue de parfaire la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ont pour finalité globale de contribuer à la lutte contre toutes les formes de pauvreté sur l'ensemble du territoire national en consolidant la croissance économique du pays. Des résultats de l'analyse des problèmes recoupés dans cette étude, l'atteinte de cette finalité passe obligatoirement par la réalisation des buts suivants :

1. la promotion d'un développement endogène et approprié au contexte économique, social, culturel et environnemental du pays;
2. la promotion d'un développement durable;
3. l'amélioration de la qualité des interventions de développement et de la dépense publique.

1 Les mesures de repositionnement de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au cœur des dispositifs de lutte contre la pauvreté et de consolidation de la croissance économique retrouvée

Nous notons que l'élaboration des stratégies ministérielles de développement est la voie à explorer pour atteindre les buts susmentionnés. Ces buts sont des passerelles indiquées par les résultats de notre étude pour lutter contre la pauvreté ambiante au Cameroun et fortifier la croissance économique retrouvée.

1.1 L'identification des axes stratégiques et les mesures correctives en vue de l'amélioration de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et de la bonification de la phase d'élaboration des stratégies de développement au Cameroun

Les axes stratégiques identifiés à l'aide de l'arbre des objectifs sont :

- ✓ l'amélioration de l'organisation et de la gestion de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ le respect scrupuleux et intégral des principes fondamentaux de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ l'observation méticuleuse de la démarche et des étapes de la planification stratégique du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ le respect de l'obligation méthodologique d'utiliser sans ambages les outils crédibles de planification stratégique du développement ;

- ✓ la considération minutieuse des principes de planification stratégique du développement au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- ✓ le recensement et l'exploitation des conditions d'application des mesures techniques au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et après celle-ci.

1.2 Les orientations stratégiques proposées afin de rendre efficace la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en vigueur au Cameroun

L'arbre des objectifs suggère les orientations stratégiques ci-après comme constituant des axes stratégiques :

1. Parfaire l'organisation et rendre efficace la gestion des organes de planification du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
2. Circonscrire minutieusement la vision de développement externe à court, moyen et long termes des secteurs et des champs d'intervention placés sous la responsabilité de chaque département ministériel;
3. Circonscrire totalement et objectivement la vision de développement interne au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
4. Rendre techniquement et administrativement efficiente la phase de préparation du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;

5. Rendre techniquement et administrativement efficiente la phase du dressage du diagnostic et de l'élaboration des états des lieux au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
6. Rendre perspicace la phase de la conception de la stratégie ou des stratégies d'intervention au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
7. Approfondir et considérer totalement les exigences méthodologiques et techniques de la phase de l'élaboration du plan d'action et de programmation au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
8. Élargir, rationaliser et rendre cohérente la phase de l'élaboration du plan financier ou budgétaire au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
9. Considérer l'élaboration du plan de communication comme étape méthodologique et technique obligatoire au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
10. Considérer méticuleusement l'étape de l'exploration et de la mise en place des dispositions de suivi de l'exécution des stratégies ministérielles de développement;
11. Intégrer l'étape de l'exploration et de la mise en place des dispositions d'évaluation de l'exécution des stratégies ministérielles de développement parmi les étapes actuelles de la planification stratégique camerounaise;
12. Faire usage, uniquement au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, des outils méthodologiques bien appropriés,

fiables, bien indiqués et conseillés par les spécialistes mondiaux de la planification du développement;

13. Identifier, recentrer, comprendre, présenter et utiliser les principes de planification stratégique du développement ;
14. Identifier, recenser, analyser et comprendre les décisions politiques visant la promotion du développement du Cameroun;
15. Bonifier le guide méthodologique d'élaboration des stratégies de développement en vigueur au Cameroun.

1.3 Les objectifs globaux à viser et à atteindre dans le cadre de l'amélioration de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun

De l'arbre des objectifs se dégagent les objectifs globaux suivants :

1. Améliorer l'organisation et l'efficacité des comités de pilotage;
2. Rendre plus pertinentes et consistantes les équipes techniques;
3. Améliorer l'organisation et l'efficacité des équipes techniques;
4. Améliorer l'appui-conseil et rendre efficaces les mesures d'accompagnement institutionnel et technique au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
5. Améliorer l'organisation et l'efficacité des organes de représentation des populations;
6. Rendre plus dynamiques, compétents et productifs les représentants des populations au cours des opérations d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;

7. Bonifier la participation et la contribution des membres de la société civile au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
8. Perfectionner la gestion, améliorer l'organisation des organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux;
9. Apprécier obligatoirement les offres sectorielles et sous-sectorielles mondiales, régionales et sous-régionales;
10. Apprécier obligatoirement les demandes sectorielles et sous-sectorielles mondiales, régionales et sous-régionales;
11. Bien décrire la vision interne de développement à court, moyen et long termes des champs d'intervention et des secteurs ou des sous-secteurs de développement placés sous la responsabilité des départements ministériels;
12. Parfaire la gestion administrative de la phase de préparation du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement
13. Parfaire la gestion financière de la phase de préparation du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
14. Rendre efficace et adéquate la gestion technique de la phase de préparation du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
15. Bien effectuer l'analyse de l'offre sectorielle ou sous-sectorielle sur les plans économique, social, culturel et environnemental au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement;
16. Bien effectuer l'analyse de la demande sectorielle ou sous-sectorielle sur les plans économique, social, culturel et environnemental au cours de la phase d'élaboration des stratégies de développement;

17. Rendre efficace et adéquate la gestion technique de la phase du dressage du diagnostic au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
18. Adopter des stratégies adaptées à la réalité économique, sociale, culturelle et environnementale du pays et aux différents contextes sectoriels ou sous-sectoriels actuels;
19. Perfectionner l'identification des actions et des programmes de développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
20. Veiller à la rentabilité économique, sociale, culturelle et environnementale des programmes et des projets de développement retenus dans le cadre de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
21. Perfectionner la gestion administrative et technique de la phase de l'élaboration du plan d'action et de programmation de développement;
22. Effectuer concrètement l'identification et l'analyse des sources de financement des actions et des programmes de développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
23. Effectuer minutieusement les analyses préalables à l'affectation des ressources financières ou budgétaires à travers les programmes et les projets de développement;
24. Améliorer la gestion administrative et technique de la phase de l'élaboration du plan financier ou budgétaire des départements ministériels;
25. Élaborer les plans de communication avant la phase d'élaboration effective des stratégies ministérielles de développement et au cours de celle-ci;

26. Penser significativement et maîtriser les dispositions de suivi ou de *monitoring* de l'exécution des stratégies au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
27. Toujours respecter l'orthodoxie budgétaire au cours de l'exécution des stratégies ministérielles de développement;
28. Penser significativement et maîtriser les dispositions de suivi ou de *monitoring* de l'exécution des stratégies au cours du processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
29. Maîtriser et bien organiser les dispositions d'évaluation de l'exécution des stratégies ministérielles de développement;
30. Utiliser les outils méthodologiques qualitativement efficaces, quantitativement et techniquement opportuns au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
31. Prendre en compte le principe de concertation au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
32. Bien considérer le principe de cohérence des stratégies ministérielles de développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
33. Considérer le principe de la non-neutralité de l'État au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
34. Améliorer la prise en compte du principe de cohérence administrative au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
35. Prendre en compte le principe de la régionalisation au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;

- 36. Prendre en compte le principe d'optimisation au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- 37. Prendre en compte le principe de la durabilité du développement au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement;
- 38. Concrétiser la volonté politique au cours de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

1.4 Les objectifs spécifiques à viser et les actions à entreprendre dans le but d'améliorer la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun et de rendre pertinente la phase d'élaboration des stratégies de développement dans ce pays

L'exploitation des informations analysées à partir de l'arbre des objectifs permet de dégager des objectifs spécifiques et des actions à mener. Ces objectifs spécifiques et ces actions sont des réponses idoines aux contraintes de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement et corrigent les lacunes relevées à partir de la racine du problème identifié. Sur le plan scientifique, ces propositions de solutions ont pour poutre maîtresse les travaux des différents auteurs scientifiques exploités au cours de notre étude sur la planification du développement. Ces travaux nous ont également éclairé par les pistes de solutions retenues.

Les objectifs spécifiques et les actions à mener sont simples, mesurables, applicables et réalisables dans le temps imparti (SMART). La responsabilisation de la mise en route des ces actions ne relève pas uniquement du MINPLAPDAT. Plusieurs structures publiques et les consultants nationaux et internationaux doivent être sollicités pour la réalisation des actions correctives retenues dans le cadre de ce travail de recherche. Nous préconisons

que les solutions proposées, les termes de réalisation des actions retenues et les structures responsables de l'exécution des actions, ainsi que les structures impliquées dans la réalisation des mesures de redynamisation de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles en République du Cameroun tiennent compte des réalités politiques, administratives, économiques, sociales, culturelles et environnementales de ce pays.

En conclusion partielle, il faut noter que

- ❖ les atouts et les contraintes de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ont été identifiés;
- ❖ les perspectives d'amélioration détaillées de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ont été clarifiées et ciblées.

Ces mesures politiques, administratives, techniques et budgétaires sont précises, réalistes, réalisables et contextualisées. Toutes ces dispositions sont contenues dans un document de 229 pages élaboré au cours de ce travail de recherche.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette recherche a été marquée par quatre temps forts. Le premier temps fort a permis de dresser l'état des lieux de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun. Cette première étape s'est appuyée sur les connaissances scientifiques dans le domaine de la planification du développement ainsi que sur quelques expériences significatives de la pratique de cette discipline dans le monde; elle repose également sur la situation actuelle de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement en République du Cameroun afin de mieux dégager les atouts et les potentialités de cette entreprise gouvernementale dans ce pays. Le second temps fort a été l'analyse des contraintes qui minent l'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Ce travail avait pour objectif de déceler les causes profondes des problèmes recensés à travers l'arbre des problèmes et sur la base du principe de la causalité. Cette démarche est justifiée par la volonté de résoudre durablement les problèmes identifiés par les racines et non de résoudre uniquement les effets des problèmes sur la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Les résultats de notre recherche ont confirmé les préoccupations majeures sur la planification du développement selon lesquelles :

- ✓ c'est l'application de la planification du développement en général et de la planification stratégique du développement en particulier qui est mauvaise, et non la théorie (Albert Waterston, 1966 : 5);

- ✓ l'inadaptation de la démarche planificatrice est responsable de l'exclusion des dimensions collectives de la réalité politique, économique, sociale, culturelle et environnementale (Christian Comelieu, 1999 : 36).

En plus, les résultats de cette étude mettent en exergue la mise en garde de Pierre Massé (1965). Celui-ci répète que la planification du développement, particulièrement l'élaboration des stratégies de développement, ne doit pas être uniquement l'œuvre de l'État. C'est pour la même raison qu'Atreize (1971, 55) rappelle que toute opération de planification du développement exige la collaboration et l'implication réelle de tous les acteurs de développement intervenant directement ou indirectement dans le système sous planification. De manière globale, les problèmes qui minent la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun sont de plusieurs ordres. La méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement s'illustre comme le problème central. C'est pourquoi nous partageons le point de vue de Albert Waterston (1966) et de bien d'autres chercheurs sur la question. Les lacunes méthodologiques peuvent être classifiées de la manière suivante : 1) structurelles (organisation et gestion des organes de planification du développement); 2) conceptuelles (démarche et étapes ainsi que visions interne et externe de la planification stratégique du développement ; principes de planification du développement); 3) institutionnelles (appui technique et mesures d'accompagnement institutionnelles) et 4) politiques (conditions d'élaboration, d'exécution, de suivi et d'évaluation des stratégies ministérielles de développement). Ces insuffisances dévoilées par la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun confortent les appréhensions techniques et méthodologiques sur la planification du développement soulignées par la plupart des auteurs sollicités au cours de ce travail de recherche.

La vérification des propositions-guides de recherche et la réponse aux questions de recherche ont constitué le troisième temps fort de cette recherche. Le rapprochement entre les prises de position scientifiques présentées dans la partie théorique de ce travail de recherche et les résultats de la partie empirique a permis de vérifier les propositions-guides de recherche ainsi que de répondre aux questions de recherche.

Le quatrième temps fort a été les enseignements tirés de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun et les solutions appropriées aux problèmes recensés durant les opérations de planification du développement. Ceci a été possible grâce à l'exploitation des informations révélées par l'arbre des objectifs et à l'analyse de la faisabilité des objectifs spécifiques visés et des actions retenues. Cette démarche a été la cheville ouvrière de la détermination des avenues convenables afin d'assurer un horizon meilleur à la planification du développement au Cameroun, en général, et de garantir un succès certain à la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, en particulier.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de la consolidation de la croissance économique au Cameroun, la planification du développement a un rôle principal à jouer. En effet, à travers les résultats de cette recherche, la question de la pertinence de la planification du développement pourrait être posée en ces termes :

1. une mauvaise application des exigences méthodologiques de la planification stratégiques de développement (Albert Waterston, 1966);
2. un déficit de la qualité des ressources humaines chargées de mettre en place un système de planification du développement fiable, de concevoir une

méthodologie efficace et d'encadrer les opérations de la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement (Nations Unies, 1959);

3. l'absence de documentation des outils microéconomiques de planification du développement dans la perspective de la mise en oeuvre du développement durable (Marc-Urbain Proulx, 1992);
4. la non-matérialisation de la volonté politique indispensable à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement (Paul Biya, 1999). En effet, certains hauts cadres administratifs et politiques du Cameroun ne prennent pas au sérieux les exercices de planification dans ce pays. Cette attitude a été fortement déplorée par Atreize (1971);
5. la prédominance de l'approche quantitative ou mathématique sur l'approche qualitative relevée par François Perroux (1965). Pourtant, les programmes économiques triennaux sont encore l'instrument de cadrage des politiques de développement au Cameroun;
6. la conscientisation des responsables publics et des acteurs de développement au Cameroun sur la perception et la finalité d'élaboration des stratégies ministérielles de développement, laquelle relève de la planification innovatrice. Par conséquent, la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement ne doit pas être perçue uniquement comme un moyen destiné à allouer des ressources budgétaires aux administrations publiques et aux organismes publics camerounais (Marc-Urbain Proulx, 2002, 21);
7. l'inadaptation de la méthode, des instruments ou des outils de planification stratégique du développement au Cameroun par rapport aux objectifs de

développement visés. Cette situation a été critiquée par Jean-Paul Delevoye (1996, 2) aussi bien que par Roméo Bouchard (2006, 52).

En bref, les stratégies ministérielles de développement élaborées se présentent *«comme une nébuleuse de buts, d'objectifs, de normes indicatives, de programmes, de vœux, de recommandations, de prévisions et non comme un texte où seraient clairement énoncés et hiérarchisés des objectifs et définies des actions»* comme le préconise Atreize (1971, 40).

Toutes les insuffisances relevées au cours de cette recherche remettent sur la scène la question de la pertinence de la planification du développement. Cette question de pertinence de la planification ne doit pas être évaluée par rapport à la remise en cause de la planification du développement dans le contexte économique, social, culturel et environnemental du Cameroun. Les stratégies ministérielles de développement bien élaborées et bien appliquées sont des instruments qui pourront faciliter la promotion d'un développement viable et durable ainsi qu'une économie à visage humain; c'est-à-dire une économie inspirée du libéralisme social se reposant sur une économie sociale du marché et surtout sur un minimum d'interventions sociales de l'État. Dans le contexte méthodologique actuel, l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun conforte Christian Comelieu (2004, 31) dans son affirmation selon laquelle *«les planifications du développement en Afrique subsaharienne n'ont jamais atteint l'importance pratique et le degré de sophistication technique des expériences française et indienne»*.

De manière générale, c'est la lecture que nous faisons, à travers les résultats de cette étude, sur l'état actuel de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement au Cameroun.

BIBLIOGRAPHIE

1. Abdelmalki Lahsen; Courlet Claude, 1996, *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, L'harmattan, 399 p.
2. Abel D. F., 1980, *Defining the business: the Starting Point of Strategic Planning*, Prentice-Hall,.
3. Ackoff R.L., 1973, *Méthodes de planification dans l'entreprise*, Éditions d'Organisation.
4. Agence suédoise de Coopération Internationale au Développement, 2003, *Un résumé de la théorie sur laquelle est basée la Méthode du Cadre Logique*, Stockholm, ASDI, 32 p.
5. Angers Paul, 1971, «Modalités de la participation de l'animation et de l'information au B.A.E.Q.», dans Antoine Ambroise ; Pierre Boucher ; Robert Houle ; Nicolas Ignatieff, Roger Murray, Louis-J. Tremblay ; Pierre-E. Tremblay, *Participation et planification régionale : L'expérience du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (1963-1966)*, Laval, Université Laval, Rapport de recherche, 319 p.
6. Asselin Louis-Marie, 1996, *Gestion de projet selon la méthode du cadre logique*, Montréal, Centre canadien d'Étude et de la Coopération Internationale, 22 p.
7. Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, Section développement régional, c1997, *Action collective et décentralisation : actes du colloque de la Section Développement régional de l'ACFAS 1996 tenu à l'Université McGill du 14 au 16 mai 1996*, sous la direction de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, Rimouski, UQAR GRIDEQ et GRIR, 258 P.
8. Association Nationale pour le Développement Local et les Pays (ANDLP); Institut de Formation en Développement Économique Communautaire (IFDEC), 1986, *Le local en action*, Paris, Les Éditions de l'Épargne, 280 p.
9. Atreize, 1971, *La planification française en pratique*, Paris, Éditions Économie et humanisme et Les Éditions ouvrières, 377 p.
10. Audard. C et al, 1988, *Individu et justice sociale autour de John Rawls*, Paris, Éditions du Seuil, 279 p.
11. Aydalot Philippe, 1976, «Le concept de région dans la définition de la planification régionale», communication au congrès annuel de l'Association de Science Régionale de langue française tenu à Québec en 1976, 11p.
12. Bacqué Marie-Hélène; Rey Henry; Sintomer Yves (dir), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 314 p.
13. Barry Bryan, 1997, *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations*, Amherst H. Wilder Foundation, 144p.

14. Bauchet Pierre, 1966, *La planification française : du premier au sixième plan*, Paris, Éditions du Seuil, 365 p.
15. Bauchet Pierre, 1966, *La planification française : vingt ans d'expérience*, Paris, Édition du Seuil, 375 p.
16. Baudru Daniel, 2003, *Le partenariat public-privé et le développement durable des territoires : le point de vue d'un acteur public*, Actes du Colloque tenu le 26 au 27 mars 2003 sur le Thème : Développement territorial durable : Renforcement des relations intersectorielles, Budapest (Hongrie), Pp : 115-118.
17. Bec Jacques, 1977, *La planification française : rêves et réalités*, Rapport de Stage long, Québec, É.N.A.P, 39 p.
18. Benjamin Jacques, 1974, *Planification et politique publique au Québec*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 125 p.
19. Berger Gaston, «La prospective», dans D. Lafontaine, Automne 2004, *La prospective : comment ? Démarche (s), scénarios*, Notes pour exposé du 3 décembre 2004, DDR 9004, UQAC et UQAR, non publié.
20. Berthomé Jean et Mercoiret Jacques, 1992, *Planification du développement local*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, 344 p.
21. Bettelheim Charles, 1964, *Planification et croissance accélérée*, Paris, François Maspero, 207 p.
22. Bettelheim Charles, 1966, *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*, Paris, Maspéro, 198 p.
23. Biya Paul, 1987, *Pour le libéralisme communautaire*, Lausanne - Suisse, Édition Marcel Faure, 158 p.
24. Blondiaux Loïc, 2005, «L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes», dans Marie-Hélène Bacqué; Henry Rey; Yves Sintomer (dir), *Gestion de proximité et démocratie participative : Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, Pp : 119 – 137.
25. Bobbio Luigi, 1994, «Conséquences de l'organisation post - fordiste sur le fonctionnement de l'administration», dans Jean Ruegg; Stéphane Decoutère; Nicolas Mettan, *Le partenariat public-privé : Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?* Lausanne, Presses polytechniques et universitaires Romandes, Pp : 25 – 39.
26. Boisvert D., «La recherche documentaire et l'accès à l'information», dans Gauthier, B. (dir), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, PUQ, pp. 85-101.
27. Bouchard Roméo, 2006, *Y a-t-il un avenir pour les régions ? Un projet d'occupation du territoire*, Montréal, Écosociété, 224 p.
28. Bouchard André ; Hamel Pierre, 1997, «Consultation publique et action collective : une évaluation sociopolitique à partir du cas de Montréal», dans Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir), *Action collective et décentralisation*, Coll. :

- Tendances et débats en développement régional, GRIDEQ et GRIR, Rimouski, UQAR : GRIDEQ, 258 p, Pp. 141-156.
29. Breuillard Michèle, 2000, *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation*, Paris, L'Harmattan, 423 p.
 30. Campbell Scott et Fainstein Susan S., 2003, « The structure and debates of planning theory » dans Campbell Scott et Fainstein Susan S. (sous la direction de), *Readings in planning theory* (2e édition), Malden, Blackwell Publishers, pp. 1-20, 475 p.
 31. Carayon Bernard, 2003, *Patriotisme économique. De la guerre à la paix économique*, Paris, Édition du Rocher, 205 p.
 32. Careau Yves, 1986, «La territorialité : Quelles représentations ?» Dans Hugues Dionne ; Christiane Gagnon ; Juan-Luis Klein (dir), *Du local à l'État : les territorialités du développement*, GRIR et GRIDEQ, Rimouski, UQAR, Pp 19-37.
 33. Carrier Mario ; Côté Serge (sous la direction de), 2000, *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec (Coll : Sciences régionales, no 5), 343 p.
 34. CEFRIO, 2003, *Stratégies des acteurs du développement local et régional par les TIC*, CEFRIO, Pp 32 - 38.
 35. Chalvin Solange, 1980, *Étude de planification prospective : orientation et développement de l'Office de la Langue française, 1980-2000*, projet d'intervention présenté à l'ÉNAP en vue de l'obtention de la Maîtrise en administration publique (MAP), Montréal, Office de la Langue française, 141 p.
 36. Chevalier Bernard, 1999, *Planification par projet et organisation des territoires*, Montréal (Qc), L'Harmattan, 189 p.
 37. Churchmann, 1984, *Qu'est-ce que l'analyse par les systèmes?* Dunod, Paris.
 38. Comelieu Christian, 1999, *Planifier le développement : illusion ou réalité ?* Louvain-la-Neuve – Paris, Academia-Bruylant L'Harmattan, 111 p.
 39. Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté, 2002, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté au Bénin 2003-2005*, Cotonou, Secrétariat Permanent, 75 p.
 40. Conseil Canadien de l'Aménagement Rural, 1969, *Étude sur la participation et la planification régionale*, Montréal, Conseil Canadien de l'Aménagement Rural, 111p.
 41. Côté Gilles, 2004, *La participation des acteurs sociaux à l'évaluation et au suivi des impacts environnementaux et sociaux : Le cas du Complexe Industriel d'ALCAN à Alma (Québec)*, Thèse de Doctorat en Développement Régional, Chicoutimi et Rimouski, UQAC et UQAR, 291 p.
 42. Côté Serge et al., 2001, *Partenariat et société civile : les cas allemand, américain et néo-zélandais*, Université du Québec à Rimouski, 56 p.
 43. Côté Serge, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir), 1997, *Action collective et décentralisation*, Coll. : Tendances et débats en développement régional, GRIDEQ et GRIR, Rimouski, UQAR : GRIDEQ, 258 p.

44. Côté Gilles, Gagnon Christiane, 2005, «Gouvernance environnementale et participation citoyenne : pratique ou utopie ? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel ALCAN (Alma)», Université du Québec à Montréal, *Nouvelles pratiques sociales* «Enjeux environnementaux contemporains : les défis de l'écocitoyenneté» Volume 18, numéro 1.
45. Coulombe Guy et al., 2004, *Rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise*, Québec, Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, 305 p.
46. Cuaresma Michel ; Pecqueur Bernard, 1996, *Mener un projet de développement local*, Paris, Les Éditions d'organisation, 115 p.
47. Cuin Charles-Henry, 2000, *Ce que (ne) font (pas) les sociologues, Petit essai d'épistémologie critique*, Genève, Librairie DR0Z.
48. Dagenais Sylvie, 1991, *Sciences humaines et méthodologie : Initiation pratique à la recherche*, Laval (QC), Éditions Beauchemin Ltée, 61 p.
49. DATAR, 1999, *Développement Universitaire et Développement Territorial : L'impact du plan U2000 (1990-1995), Étude pour la DATAR*, La Documentation française.
50. Dayan A. et al. (éd.) 1999, *Manuel de gestion (vol.2)*. Paris, Ellipses, 876-890,.
51. Deconinck Mireille, 2003, «L'expérience de la Conférence permanente du développement territorial (CPDT)», Actes du Colloque tenu le 26 au 27 mars 2003 sur le Thème : Développement territorial durable : Renforcement des relations intersectorielles, Budapest (Hongrie), Pp : 37-39.
52. Decoster Dominique, 28 novembre 2002, «Capital social et maillage du territoire», Contribution aux 3èmes Assises Wallonnes du Développement Local à Gosselies (Belgique)
53. Dejeant-Pons Maguelonne, 2003, «Introduction générale», Actes du Colloque tenu le 26 au 27 mars 2003 sur le Thème : Développement territorial durable : Renforcement des relations intersectorielles, Budapest (Hongrie), 51 p.
54. Deshaies Bruno, 1992, *Méthodologie de la recherche en sciences humaines*, Laval (Qc), Beauchemin, 387.
55. Deslauriers Jean-Pierre, 1991, *Recherche qualitative : Guide pratique*, Montréal, THEMA, 142 p.
56. Dimitriou Harry T. et Thompson Robin, 2007, « Strategic thought and regional planning: the importance of context », dans Dimitriou Harry T. et Thompson Robin (sous la direction de), *Strategic planning for regional development in the UK: a review of principles and practices*, Abingdon et New York, Routledge, pp. 66-90, 358 p.
57. Divay Gérard ; Lapierre Jean, 1976, *Organisation collective et planification régionales : les conseils régionaux de développement*, Montréal, INRS – Urbanisation, 215 p.
58. Dror, Yehezkel, 1997, «Delta-type senior service for 21st century». *International Review of Administrative Sciences* 63 (1) 7-23 p.

59. Eckert Denis, 1999, *Évaluation et prospective des territoires*, Paris, GIP RECLUS – La Documentation française, 256 p.
60. F A O, 2006, *Méthodologie et directives pour la planification du développement des pêches*, Rome, F AO, 41 p.
61. Faludi Andreas, 1973, *A reader in Planning theory*, Pergamon Press, Oxford.
62. Faludi Andreas, 1973, *Planning theory*, Pergamon Press, New York.
63. Faludi Andreas, 1987, *A decision-centred view of environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford, New York, Beijing, Frankfurt, Sao Paulo, Sydney, Tokyo, Toronto.
64. Filiâtre Jean-Pierre, 1993, « La planification stratégique régionale, quelques concepts méthodologiques », *Revue d'économie régionale et urbaine*, no 1, pp. 161-168.
65. Fouté Rousseau-Joël, 2007, «La présentation des retombées de l'atteinte par le Cameroun du point d'achèvement de l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)», Yaoundé, SOPECAM, *Cameroun – Tribune* Édition du 26 avril 2007.
66. Gadant Jean, 1987, *Aménagement et développement rural : Un plaidoyer*, Paris, TEC & DOC, 210 p.
67. Gagné, 2005, dans D. Lafontaine & B. Jean. (dir), *Territoires et fonctions*, Tome I, GRIDEQ et CRDT, 408 p.
68. Gagnon Christiane, 1994, *La recomposition des territoires : Développement local viable*, Montréal : L'Harmattan, 267 p.
69. Gagnon Christiane, automne 2004, «Développement local viable : Approches, stratégies et défis pour les communautés», dans le Recueil de Textes et Notes de cours, DDR-9004, sous la Direction de C. Gagnon et D. Lafontaine, *Développement durable, évaluation des impacts, et prospective territoriale : La question des indicateurs et de l'évaluation du développement*, UQAC et UQAR, non publié.
70. Gaudin Jean-Pierre, 1996, *La négociation des politiques contractuelles*, Montréal, L'Harmattan, 219 p.
71. Gerbaux Françoise ; Paillet Anne, 1999, «Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales», dans François Gerbaux (Dir), *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* Grenoble, Aux éditions de l'Aube, 187 p.
72. Godet Michel, 1985, *Prospective et planification stratégique*, Paris, Economica, 335 p.
73. Graillot Didier; Waaub Jean-Philippe, 2006, *Aide à la décision pour l'aménagement du territoire méthodes et outils*, Paris : Hermès science : Lavoisier, 437 p.
74. Gravier Jean-François, 1947, *Paris et le Désert Français*, Paris - Vincennes, Éditions du Portulan, 414p.
75. Grosclaude Pascal, 1995, *Comptabilité nationale et environnement : Des limites de l'intégration comptable à la construction d'indices environnementaux* (Neuchâtel), Thèse pour l'obtenir le Grade de Docteur ÈS Sciences économiques, Université de Neuchâtel, 178 p.

76. Hakim Ben Hammouda, 1999, *Afrique : Pour un nouveau contrat de développement*, Montréal, L'Harmattan, 295 p.
77. Hakin Ben Hammouda, 1999, *L'économie politique du post-ajustement*, Paris : Karthala, 256 p.
78. Houghton Graham et Counsell Dave, 2003, *Regions, spatial strategies and sustainable development*, Londres et New York, Routledge, 245 p.
79. Hewrman Robert Van Gunsteren, *Quest for Control*, Wiley, 170 p.
80. Huberman. A Michael; Matthew. B. Miles, *Analyse des données qualitatives*, Recueil de nouvelles méthodes, Éditions du Renouveau pédagogique, 480 p.
81. Hugon Philippe, 1996, «La dialectique du local au global dans le développement», dans Lahsen Abdelmalki et Claude Courlet (dir), *Les nouvelles logiques du développement*, Paris, L'Harmattan, Pp : 29 – 55.
82. J.K. Friend and W.N. Jessop, 1969, *Local Government and Strategic Choice*, Tavistock Publications, London.
83. Jeudy Henry-Pierre, 1996, «Tout négociable», dans Henry-Pierre Jeudy (Dir) *Tout négocier : masques et vertiges des compromis*, Paris, Les Éditions Autrement, Pp : 20-44.
84. Johnson Gerry; Scholes Kevan; Fréry Frédéric, 2002, *Stratégique*, 2eme édition, Pearson Éducation, Harlow, Grande Bretagne, 717 p.
85. Joyal André, 2002, *Le développement local : Comment stimuler l'économie des régions en difficulté*, Sainte-Foy (Québec), IQRC, 156 p.
86. Julien Pierre-André, 1996, «Entrepreneuriat, développement régional et appropriation de l'information», dans Marc-Urbain Proulx (Dir), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, Pp : 215-244.
87. Klein Jean-Louis ; André Morneau, 1997, «Émergence du local et mouvements sociaux : pistes pour l'analyse de la demande de décentralisation», dans Côté Serge, Klein, J-L et M-U Proulx (dir) *Action collective et décentralisation*, Collection Tendances et débats en développement régional, GRIDEQ et GRIR, Rimouski : UQAR, P. 255.
88. Koenig Gérard, 1990, *Management stratégique : vision, manœuvres et tactiques*, Paris, Nathan, 399 p.
89. Lacasse O. et Hamel P., 1998, «Consultation publique et action collective : une évaluation sociopolitique à partir du cas de Montréal», dans Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir), *Action collective et décentralisation*, Collection Tendances et débats en développement régional, GRIDEQ et GRIR, Rimouski, UQAR : GRIDEQ, 258 p.
90. Lacour Claude; Delamarre Alette; Thoin Muriel, 2008, *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris : La Documentation française, Collection Territoires en mouvement, 162 p.

91. Lafontaine Danielle ; Jean Bruno, 2005, «Présentation», dans D. Lafontaine et B. Jean. (dir), *Territoires et fonctions*, Tome I, GRIDEQ et CRDT, Pp. viii – xxv.
92. Lafontaine Danielle, Automne 2004, «La prospective : comment ? Démarche (s), scénarios», Notes pour exposé du 3 décembre 2004, DDR 9004, UQAC et UQAR, non publié.
93. Langevin Philippe, 2000, «Les politiques d'aménagement du territoire en France face aux inégalités et à la dislocation des territoires» dans *La question sociale en France depuis 1945*, Maurice Parodi, Philippe Langevin, Jean-Pierre, Oppenheim, Nadine Richez-Battesti, Ed. Armand. Colin, Paris, 233 p.
94. Lapèze Jean; Altuzarra Amaia; Bensahel Liliane; Courlet Claude, 2007, *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, L'Harmattan, Rabat Maroc, 244 p.
95. Lavigne Marie, 1970, *Les économies Socialistes Soviétiques et Européennes*, Paris, Armand Colin, 507 p.
96. Le Pors Anicet ; Delors Jacques, 1984, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 302 p.
97. Lemay Henri, 1985, «Le choix des régions : Rapport de la consultation», Note de présentation du ministre délégué au Développement et à la Voirie des régions, Québec, Office de planification et de développement du Québec, Pp : 1-2.
98. Lemieux Vincent, 1997, *La décentralisation*, Les Presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy (Québec), 127 p.
99. Lemieux Vincent, 2001, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 193 p.
100. Lessard –Hébert, Goyette M.G., Boutin G., 1990, *Recherche qualitative*, Montréal, Éditions Agence d'Arc, 180 p.
101. Lévy Jacques, 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Éditions Belin, 1034 p.
102. Massardier Gilles, 1996, *Expertise et aménagement du territoire : l'État savant*, Paris et Montréal, L'Harmattan, 285 p.
103. Massé Pierre, 1965, *Le plan ou l'Anti-hasard*, Paris, Éditions Gallimard, 245 p.
104. Mendel Gérard, 2003, *Pourquoi la démocratie est en panne : construire la démocratie participative*, Paris, La Découverte, 229 p.
105. Meyer, A.C, 1967, « Patrons and Brokers Rural Leadership in Four Overseas Indians Communities» dans M. Freedman, édit, *Social Organization: Essays Presented to Raymond Firth*, Chicago, Aldine, pp. 167-188.
106. Ministère de l'Économie et du Plan, 1976, *Quatrième Plan Quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun (1976-1981)*, Yaoundé, Ministère de l'Économie et du Plan, 597 p.

107. Ministère de l'Économie et du Plan, 1981, *Cinquième Plan Quinquennal de développement économique, social et culturel du Cameroun (1981-1986)*, Yaoundé, Ministère de l'Économie et du Plan, 393 p.
108. Ministère de la Planification et de l'aménagement du territoire ; Institut national de la statistique, 2001, *L'enquête sur les conditions de vie des ménages camerounais (ECAM II, 17 p.*
109. Ministère des Affaires Économiques et du Plan, 1966, *Deuxième Plan Quinquennal de développement économique et social*, Yaoundé, Ministère des Affaires Économiques et du Plan, 578 p.
110. Ministère des Affaires Économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire, 2002, *Guide détaillé d'élaboration des stratégies sectorielles, Division de la Prospective et de la Planification Stratégique*, Yaoundé, MINEPAT, 37p.
111. Ministère des Affaires Économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire ; Programme des Nations Unies pour le Développement, 2003, *Rapport de progrès des OMD au niveau provincial*, Yaoundé, décembre 2003, 208 p.
112. Ministère des Finances et du Plan, 1960, *Le Premier Plan Quinquennal du Cameroun*, Yaoundé, MINFIP, 272 p.
113. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, 1971, *Ce qu'il faut savoir du IIIe Plan de développement Économique et Social du Cameroun (1971 - 1976)*, Yaoundé, Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, 76 p.
114. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, 1971, *Troisième Plan Quinquennal de développement Économique et Social du Cameroun (1971-1976)*, Yaoundé, Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, 474 p.
115. Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, *L'essentiel du VIe Plan de développement Économique, Social et Culturel du Cameroun (1986 - 1991)*, Yaoundé, Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, 182 p.
116. Mintzberg Henry, 1983, *Power in and around Organizations*, Prentice-Hall.
117. Mintzberg Henry, 1989, *Mintzberg on Management: Inside our Strange World of Organizations*, Free Press.
118. Mintzberg Henry, 1993, *The Rise and Fall of strategic Planning: Reconceiving roles for Planning, Plans, Planners*, Simon & Schuster.
119. Mintzberg Henry, 1994, «The Fall and rise of strategic Planning», *Harvard Business Review*. (January and February), 107-114 p.
120. Mintzberg Henry, 2004, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Liège, Belgique, DUNOD, 455 p.
121. Mollard Amédée, Sauboua Emmanuelle; Hirczak Maud, 2007, *Territoires et enjeux du développement régional*, Éditions Quae, Paris- Versailles, 240 p.
122. Monette Marcel ; Jobin Ivan, 1998, *L'évaluation sommative*, Module 4, Québec, Presses Inter Universitaires, 324 p.

123. Moutou André, 2000, *Planification du développement*, Douala, IPD/AC, 73 p.
124. Namibia Institute for Democracy, 2004, *Democracy and You: A Guide to Better Understanding* (Windhoek: n.p.), 6 p.
125. Narasimhan M. C. V., 1959, «Habitation, construction et planification», dans Nations Unies (dir), *Planification régionale*, Département des Affaires Économiques et Sociales, Pp 1-19, 241 P.
126. Nations Unies, 1959, *Planification régionale*, Washington, Département des Affaires Économiques et Sociales, 241 P.
127. OCDE, 1982, *La recherche d'un consensus : organiser le dialogue entre pouvoirs publics et interlocuteurs sociaux*, Paris, OCDE, 100 p.
128. OCDE, 1992, *Les problèmes et politiques de développement régional en Pologne*, Paris, OCDE, 72 p.
129. Office de planification et de développement du Québec, 1985, *Le choix des régions : Rapport de la consultation*, Québec, Office de planification et de développement du Québec, 45 p.
130. Olanrewaju Smith B.; Moustier Paule; Mougeot Luc. J. A.; Abdou Fall, 2004, *Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone: Enjeux, concepts et méthodes*, CIRAD et CRDI, CIRAD, Montpellier, France, 175 p.
131. Ozbekhan H, 1969, «Toward a general theory of planning», In: *Perspectives of planning*, Edited by E. Jantsch, Editions de l'OCDE, p.46-155.
132. Parkin Michael ; Bade Robin ; Carmichael Benoît, 2000, *Introduction à la macro-économie moderne*, Saint-Laurent (Québec), Édition du Renouveau pédagogique INC, 577 p.
133. Pascallon Pierre, 1974, *La planification de l'économie française*, Paris, Masson et Cie, Éditeurs, 141 p.
134. Perroux François, 1965, *Les techniques quantitatives de la planification*, Paris, Presses Universitaires de France, 309 p.
135. Petit Robert, 2004, *Le nouveau petit Robert*, Texte remanié et amplifié sous la direction de Josette Rey-Debove et Alain Rey, Paris, Dictionnaire Robert.
136. Pisani Édgard, 1996, «Le médiateur à l'œuvre», dans Henry-Pierre Jeudy (Dir), *Tout négociateur : masques et vertiges des compromis*, Paris, Les Éditions Autrement, Pp : 138- 148.
137. PNUD, 2004, *Rapport annuel sur le développement humain*, PNUD, New York, 32 p.
138. Polèse, Mario, 1994. *Économie urbaine et régionale : logique spatiale des mutations économiques*. Paris : Economica, 400 p.
139. Présidence de la République du Cameroun, 1990, *Loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 sur les Libertés d'associations*, Yaoundé, Présidence de la République du Cameroun, 103 p.

140. Présidence de la République du Cameroun, 1999, *Circulaire N° 001 CAB/PR relative à la préparation du budget de l'État pour l'exercice 2001 – 2002*, Yaoundé, Présidence de la République.
141. Présidence de la République du Cameroun, 2004, *Circulaire sur l'Élaboration du Budget de l'État*, Yaoundé, Présidence de la République du Cameroun, 42 p.
142. Présidence de la République du Cameroun, 2004, *Décret N0 2004/320 du 8 décembre 2004 portant organisation du Gouvernement*, Yaoundé, Présidence de la République, 20 p.
143. Présidence de la République, 2005, *Loi de Finances 2005*, Secrétariat Général, Yaoundé, 35 p.
144. Présidence de la République, *Décret n° 77/89 du 24 mars 1977 portant création des Comités de développement*, Yaoundé, Présidence de la République, 32 p.
145. Prieur Michel, 2003, «Participation du public et rôle des organisations non gouvernementales dans le domaine du développement territorial durable», Actes du Colloque tenu le 26 au 27 mars 2003 sur le Thème : Développement territorial durable : Renforcement des relations intersectorielles, Budapest (Hongrie), Pp : 85- 91.
146. Proulx Marc-Urbain, 1992, *La planification stratégique régionale : Concepts et faits pour l'analyse de la réalité régionale actuelle au Québec*, Chicoutimi, GRIR, UQAC, 25 p.
147. Proulx Marc-Urbain, 1994, *Développement économique : Clé de l'autonomie locale*, Montréal : Les Éditions Transcontinental inc, 362 p.
148. Proulx Marc-Urbain, 1995, *Réseaux d'information et dynamique locale*, Chicoutimi, UQAC-GRIR, 334 p.
149. Proulx Marc-Urbain, 1996, «Trois décennies de planification régionale», dans Marc-Urbain Proulx (Dir), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, Pp : 269-292.
150. Proulx Marc-Urbain, 1998, «Les CLD et la mobilisation du leadership : Une procédure de planification interactive», dans Serge Côté et Marc-Urbain Proulx (Dir), *Espaces en mutation*, Rimouski, GRIGEQ-GRIR, UQAR, Pp : 37-54.
151. Proulx Marc-Urbain, 2002, *Planification spatiale en Haïti* Tome I, Centre de Recherche sur le Développement Territorial, Rimouski, UQAR, 96 p.
152. Proulx Marc-Urbain, 2003, CEFRIO, *Stratégies des acteurs du développement local et régional par les TIC*, CEFRIO, p. 32-38.
153. Quinet Émile, 1990, *La planification française*, Paris, Presses universitaires de France, 125 p.
154. Quivy Raymond ; Van Campenhoudt Luc, 1995, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, DUNOD, 288 p.
155. Racicot Pierre, 1987, *Développement et régionalisation au Québec : Le temps du repli de l'État-nation*, Montréal, L'Harmattan, 1999, 215 p.

156. Rawls John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, Pp. 18-52.
157. Régie Régionale de la Santé et des Services Sociaux de la Montérégie, 1999, *Plan de soins et de services en santé physique en Montérégie 1999 – 2002*, Montérégie. 77 p.
158. Reny, Paul, 1993, *La gestion d'un processus de planification stratégique dans une université de grande taille : les acquis de l'expérience effectuée à l'Université Laval*, 20 p.
159. Robert, Robert, 1995, «Développement régional au Québec : un bilan de 30 ans», dans Serge Côté et autres, *La pratique du développement régional*, Rimouski, Association des étudiants et diplômés en développement régional [AEDDR] et Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'est du Québec [GRIDEQ] de l'Université du Québec à Rimouski [UQAR] (Coll : Actes et instruments de la recherche en développement régional, no 12), Pp.1-68.
160. Sachs Ignacy (dir), 1981, *Initiation à l'écodéveloppement*, Privat, Toulouse, 359 p.
161. Schneider Daniel, 1999, *Balise de méthodologie pour la recherche en sciences sociales : Matériaux de cours*, module 1, Genève, Université de Genève, Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation, 114 p.
162. Schneider Daniel, 2004, *Balise de méthodologie pour la recherche en sciences sociales : Matériaux de cours*, module 3, Genève, Université de Genève, Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation, 123 p.
163. Schneider Daniel, 2005, *Balise de méthodologie pour la recherche en sciences sociales : Matériaux de cours*, module 2, Genève, Université de Genève, Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Éducation, 116 p.
164. Schoonmaker Freudenberger Karen, 1995, *Droits fonciers et propriété de l'arbre de la terre : outils de diagnostic rapide*, Rome, FAO, 83 p.
165. Secrétariat d'État à la Décentralisation, 1985, *Guide de la planification du développement dans les communautés rurales*, Dakar, CIEPAC, 88 p.
166. Service du premier ministre, 2003, *Document de Stratégie de réduction de la pauvreté*, Yaoundé, Service du premier ministre, 560 p.
167. Siki N. Parfait, 2007, *Programme économique : Le Cameroun proche de la fin de l'ajustement*, Yaoundé, Repères, 10 p.
168. Sindjoun Luc, 1992, *Le Cameroun éclaté ? Anthologie commentée des revendications ethniques*, Yaoundé, Éditions C3, 596 p.
169. Smets Henri, 2003, «L'accès de tous aux biens essentiels», Actes du Colloque tenu le 26 au 27 mars 2003 sur le Thème : Développement territorial durable : Renforcement des relations intersectorielles, Budapest (Hongrie), Pp : 75-82.
170. Snyder et Gluck, 1982, «Can Environmental Volatitlity Be Measured Objectively? » *Academy of Management Journal* Vol 25, n°1.

171. Soberon. L., 2005, «Concertación : Planification et développement intégrés au Pérou», dans *Le défi de l'intégration pour des politiques convergentes* sous la direction de Jamie Schnurr et Susan Holtz, IDRC-CRDI, 2005, 211 p.
172. Somé. Z. Jean Bosco, 1984, «Les populations rurales face aux projets de développement», dans A.-C. Mondjanagni (dir), *La participation populaire en Afrique noire*, Karthala, Paris, Pp 91-102.
173. St-Arnaud Yves, 1989, *Les petits groupes : Participation et communication*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 177 p.
174. Storper Michael, 1997, «Les nouveaux dynamismes régionaux : conventions et systèmes d'acteurs», sous la direction de Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, dans *Action collective et décentralisation*, Rimouski, UQAR GRIDEQ et GRIR, Pp : 8-23.
175. Terré François, 1988, «Avant-propos de l'éditeur» dans Audard. C ; Boudon. R ; Dupuy. J. P ; Dworkin. R ; Höffe. O ; Ost. F ; Rawls. J ; Ricoeur. P ; R. Sève ; Van Paris. P ; Vullierme J. L., *Individu et justice sociale autour de John Rawls*, Paris, Éditions du Seuil, Pp : 5-7.
176. Tewdwr-Jones Mark et Allmendinger Philip (sous la direction de), 2006, *Territory, identity and spatial planning: spatial governance in a fragmented nation*, Abingdon et New York, Routledge, 380 p.
177. Tezenas du Montcel Henry, 1983, «L'utilité de la décision», dans Roy Bernard (Dir), *La décision, ses disciples, ses acteurs*, Paris, Centre Culturel International de Cerisy, Pp : 15 – 25.
178. Thuderoz Christian ; Giraud-Héraud Annie, 2000, *La négociation sociale*, Paris, CRNR Éditions, 292 p.
179. UNICEF: Cornia G.A., Jolly R. ; Steward F., 1987, *Ajustment with a human face*, vol. 1, *Protecting the vulnerable and promoting growth*, et vol. 2, *Ten countries cases*, Oxford, Clarendon Press.
180. Union européenne, 2001, *Livre Blanc sur la gouvernance mondiale*, Union européenne, 39 p.
181. UQAC ; UQAR, 2004, *La prospective : comment ? Démarche (s), scénarios*. Notes pour exposé du 3 décembre 2004, DDR 9004, UQAC et UQAR, page 5.
182. Waterston Albert, 1966, *La planification du développement*, Paris, DUNOD, 543 p.
183. Wong Cecilia, 2006, *Indicators for urban and regional planning: the interplay of policy and methods*, Londres et New York, Routledge, 217 p.

SITE INTERNET

- 1) «Université et territoire : structures émergentes et cadres d'action coopératifs à l'échelle territoriale», Guy Massicotte *Entre réseaux et systèmes : Les nouveaux espaces régionaux Section Développement Régional*, ACFAS 2004, URL : www.uqar.quebec.ca/crdt/documents/CRDT-ACFAS2004-Massicotte.pdf, le 2 mars 2007.
- 2) Brises, *Notion : Développement*, URL : <http://www.brises.org/notion.php/Notion/index/notId13/notBranch/13>, visité le 25 juin 2006.
- 3) Catteral M.; Maclaran P. *Focus Group Data and Qualitative Analysis Programs: Coding the moving as Well as the snapshots*, *Sociological Research Online*, URL : <http://www.socresonline.org.uk/2/1/6.html>.
- 4) Claudius-Petit Eugène , 1950, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, URL : http://fr.wikipedia.org/wiki/Eug%C3%A8ne_Claudius-Petit, visité le 26 octobre 2008.
- 5) Colloque du Cinquantenaire du Commissariat Général du Plan, Intervention de M. Valéry Giscard D'Estaing, Président de l'Association des Présidents de Conseils Régionaux, «L'avenir de la planification française», URL : www.vie-publique.fr/documents-vp/colloque--planification-ded.pdf, visité le 10 mars 2007.
- 6) Colloque du Cinquantenaire du Commissariat Général du Plan, Intervention de M. Jean Puech, Président de l'Assemblée des présidents des Conseils généraux de France, Globalisation, mondialisation, concurrence : la planification française a-t-elle un avenir? URL : www.vie-publique.fr/documents-vp/colloque--planification-ded.pdf, visité le 10 mars 2007.
- 7) Colloque du Cinquantenaire du Commissariat Général du Plan, Intervention de M. Jean-Paul Delevoye, 1996, sénateur du Pas-de-Calais, Conseiller Général, Président de l'Association des Maires de France, URL : www.vie-publique.fr/documents-vp/colloque--planification-ded.pdf, visité le 10 mars 2007.
- 8) Colloque du Cinquantenaire du Commissariat Général du Plan, Intervention de M. Jean Mattéoli, 1996, Ancien Ministre, Président du Conseil économique et social, URL : www.vie-publique.fr/documents-vp/colloque--planification-ded.pdf, visité le 10 mars 2007.
- 9) CommentCaMarche.net, *Diagramme de GANTT*, URL : www.commentcamarche.net/projet/gantt.php3, le 10 avril 2007.
- 10) Demangel Pierre, *Le Cadre de Dépense à Moyen Terme*, URL : www.info.worldbank.org/etools/docs/library/89184/Ma_0202/CDMT%Mauritanie.ppt, le 15 mars 2007.
- 11) Direction Générale de la Coopération internationale et du Développement, Service de la Stratégie, des Moyens et de l'Évaluation, 2004, *Le post-consensus de Washington*, URL : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/note_09-

- 2.pdf#search=%22Post%20consensus%20de%20Washington%22, Visité le 27 septembre 2004.
- 12) Éric Toussaint, *Banque Mondiale et FMI : Des origines à aujourd'hui*, URL : [http : //www.lagauche.com/lghebdo/2000/2000-45-01.html](http://www.lagauche.com/lghebdo/2000/2000-45-01.html), visité le 25 juin 2007.
 - 13) Fambon Samuel, *Pauvreté, croissance et redistribution au Cameroun*, URL : [http : //www.idrc.ca/saro/ev-92978-201-1-DO_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/saro/ev-92978-201-1-DO_TOPIC.html), visité le 16 juin 2007.
 - 14) FMI. 1998, *Renforcement de l'architecture du système monétaire international*, URL : [http : www.imf.org/external/pubs/ft/ar/98/pdf/file04f.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/98/pdf/file04f.pdf), visité le 16 juin 2007.
 - 15) Godet Michel, Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation. *La boîte à outils de prospective stratégique*. Cahiers du Lipsor n° 5. CNAM, 2004, 122 p. URL: www.cnam.fr/lipsor/. Visité le 21 janvier 2007.
 - 16) Gosselin Fernand, *L'évaluation et la planification stratégique sont-elles complémentaires?* URL : http://www.sqep.ca/archives/presentations/GosselinF_Coll93.pdf, Visité le 16 mars 2006.
 - 17) Gumisai Mutume, *Un nouveau remède contre la pauvreté en Afrique ?* URL : [http : //www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol16n04/164povfr.htm](http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol16n04/164povfr.htm), visité le 25 juin 2007.
 - 18) Institut Jules Destrée, Feuilles de la Wallonie : *Prospective et développement régional II : La situation de la Wallonie*. URL: http://www.wallonie-en-ligne.net/2004_prospective-developpement/2004_Prospective-developpement.pdf. Visité le 21 janvier 2007.
 - 19) Jeune Afrique, Cameroun : *Pour en savoir plus*, URL : www.jeuneafrique.com/pays/cameroun/cameroun.asp, visité le 17 avril 2007.
 - 20) Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT), *La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, URL : http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_Voynet, visité le 16 novembre 2008.
 - 21) Nations Unies, Commission des Droits de l'Homme, Droits Économiques, sociaux et Culturels, URL : www.hri.ca/fortherecord1999/bilan1999/documentation/commission/ecn4-1999-50.htm, visité le 17 juin 2007.
 - 22) OCDE, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, URL : [http : http://www.oecd.org/about/0,2337,fr_2649_33735_1_1_1_1_1,00.html](http://www.oecd.org/about/0,2337,fr_2649_33735_1_1_1_1_1,00.html), visité le 30 juin 2006.
 - 23) ONU, *Développement économique et social*, URL : <http://www.un.org/french/esa/>, visité le 25 juin 2006.
 - 24) Pearl Eliadis et Lemaire Donald. 2004, *L'approche normative au développement des politiques : Intégrer les perspectives des politiques juridiques*, URL : http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=v6n4_art_07&langcd=F.

- 25) Philippe Hugon, *Le post ajustement et l'après Consensus de Washington ou le quatrième temps de la pensée francophone en économie du développement*, URL : [http ://www.gemdev.org/publications/etatdessaivirs/pdf/hugon.pdf](http://www.gemdev.org/publications/etatdessaivirs/pdf/hugon.pdf), visité le 17 juin 2007.
- 26) Pinard François, *Un éditeur de diagramme de GANTT*, URL : www.fp-etc.progiciel-bpi.ca/gantt.html, visité le 10 avril 2007.
- 27) Premier Ministère du Cameroun, *Le portail du Gouvernement*, URL : <http://www.spm.gov.cm/showtexte.php?idtexte=354&lang=fr&tpl=1>, visité le 03 août 2006.
- 28) Présidence de la République du Cameroun, Présidentielle 2004, *Biographie de Paul Biya*, URL : www.presidential2004.gov.cm/candidats.php?id_cand=10&module=bio&lang=fr, visité le 11 juin 2007.
- 29) Programme d'animation communautaire d'Halifax, *Planification stratégique et développement de programmes à l'intention des organismes à but non lucratif 2000* URL : http://www.atl.ec.gc.ca/community/cap_planning_for_change_workshop/ressources_f.html, visité le 4 août 2006.
- 30) SADRUDDIN AGA KHAN, «Planète en danger : Le développement durable, une notion pervertie», *Le Monde diplomatique*, décembre 2002, URL : http://www.monde-diplomatique.fr/2002/12/AGA_KHAN/17153, visité le 29 mars 2008.
- 31) UQAM, *Méthodes de prélèvement d'un échantillon*, URL : <http://www.er.uqam.ca/nobel/r30574/PSY1300/C6P3.html>, visité le 03 août 2006.
- 32) Wikipédia, *L'encyclopédie libre, Méthodologie*, URL : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Méthodologie>, Visité le 22 juillet 2006.
- 33) Wikipédia, 2007, *Réseau PERT*, URL : www.fr.wikipedia.org/wiki/PERT, visité le 10 avril 2007.
- 34) Wikipédia, *Politique d'ajustement structurel*, URL : http://fr.wikipedia.org/wiki/Utilisateur:PoM/Politique_d%27ajustement_structuel, visité le 15 juin 2007.
- 35) Christiane Gagnon et Corinne Gendron. Comité scientifique Présentation : "Grand projet et développement local viable". 2002, URL : <http://www.uqac.ca/msiaa/Venir.html>, visité le 15 juin 2006.

NOTE DE BAS DE PAGE

1. Proverbe africain
2. Proverbe chinois
3. Sources : *Cameroun : Pour en savoir plus*, Jeune Afrique, URL : www.jeuneafrique.com/pays/cameroun/cameroun.asp, visité le 17 avril 2007.
4. S.E.El Hadj Ahmadou Ahidjo, discours de présentation du projet de Troisième Plan de développement économique et social du Cameroun à l'Assemblée nationale le 11 août 1971. Extrait du *Troisième Plan de développement économique et social du Cameroun* (1971-1976).
5. Samuel Fambon, *Pauvreté, croissance et redistribution au Cameroun*, [http : //www.idrc.ca/saro/ev-92978-201-1-DO_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/saro/ev-92978-201-1-DO_TOPIC.html), visité le 16 juin 2007.
6. Wikipédia, *Politique d'ajustement structurel*, URL : [www ://fr.wikipedia.org/wiki/Utilisateur:PoM/Politique_d%27ajustement_structuel](http://fr.wikipedia.org/wiki/Utilisateur:PoM/Politique_d%27ajustement_structuel), visité le 15 juin 2007.
7. Ibid.
8. Nations Unies, Commission des Droits de l'Homme, *Droits Économiques, sociaux et Culturels*, URL : www.hri.ca/fortherecord1999/bilan1999/documentation/commission/e-cn4-1999-50.htm, visité le 17 juin 2007.
9. Direction générale de la coopération internationale et du développement, Les notes du jeudi, *Le Post-consensus de Washington*, URL : www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/note_09-2.pdf, visité le 17 juin 2007.
10. Gumisai Mutume, *Un nouveau remède contre la pauvreté en Afrique ?* URL : [http : //www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol16n04/164povfr.htm](http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol16n04/164povfr.htm), visité le 25 juin 2007.
11. WikidepiA. L'encyclopédie libre. *Méthodologie*. URL : <http://fr.wikipedia.org/wiki/MÃ©thodologie>. Visité le 22 juillet 2006.
12. Voir Marc-Urbain Proulx (1999), « Trois décennies de planification régionale », dans *Le phénomène régional au Québec*. Christian Comelieu, (1999), *Planifier le développement : illusion ou réalité ?*
13. Brises, Notion : *Développement*, URL : <http://www.brises.org/notion.php/Notion/index/notId13/notBranch/13>, visité le 25 juin 2006.
14. ONU, *Développement économique et social*, <http://www.un.org/french/esa/>, visité le 25 juin 2006.
15. Voir Albert Waterston, *La planification du développement*, 1966. Christian Comelieu, *Planifier le développement : illusion ou réalité ?* 1999. Olanrewaju et al.,

Développement durable de l'agriculture urbaine en Afrique francophone : Enjeux, concepts et méthodes, 2004.

16. Voir Paul Angers, *Modalités de la participation de l'animation et de l'information au B.A.E.Q.*, p. 22.
17. Voir spécifiquement Jean Berthomé et Jacques Mercoiret, *Planification du Développement local*, 1992, p. 37.
18. Présidence de la République du Cameroun, Circulaire N° 001 CAB/PR relative à la préparation du budget de l'État pour l'exercice 2001 – 2002, Yaoundé.
19. *Methodenstreit* - Wilhelm DILTHEY, *Introduction aux sciences de l'esprit* [1883]. Tiré des travaux de Charles-Henry CUIN, 2000.
20. François SIMIAND, *Méthode historique et science sociales* in Annales ESC [1903]. Tiré des travaux de Charles-Henry CUIN, 2000.
21. MINCOF : Ministère de la Condition féminine et de la Promotion de la femme.

ANNEXES

ANNEXE N°1 : Grille de lecture pour la collecte des données secondaires**Numéro de la grille :****Auteur (s) :****Titre de l'ouvrage :****Période de consultation de l'ouvrage :****Éditeur et lieu (x) d'édition :****Nombre de pages :**

Objet de l'étude	Concepts clés de l'étude	Idées contenues	Conclusions finales	Repères pour la structure du texte	Observations pertinentes

Source : Inspiration tirée de Raymond Quivy et Luc Van Campenhoudt (1995, 50).
 Conception et réalisation : Travaux de l'étudiant, DDR 9007, UQAC et UQAR, août 2006.

ANNEXE N°2 : Grille de lecture de synthèse**Numéro de la grille :****Dimensions de développement :****Champ par axe du développement régional :****Forme et type de planification du développement :****Étape du processus de planification :****Phase du processus de planification :**

Auteur (s)	Titre de l'ouvrage	Économie des conclusions finales	Repères pour la structure du texte	Observations pertinentes

Source : Inspiration tirée de Raymond Quivy et Luc Van Campenhoudt (1995, 50).

Conception et réalisation : Travaux de l'étudiant, DDR 9007, UQAC et UQAR, août 2006.

ANNEXE N°3 : Questionnaire

Dans le cadre de la promotion d'un développement durable et viable, de la lutte contre la pauvreté, de la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, sur haute instruction du Président de la République et Chef de l'État du Cameroun, le gouvernement avec l'appui technique des partenaires multilatéraux et bilatéraux, a entrepris depuis l'exercice budgétaire 1999/2000 d'élaborer les stratégies de développement en général et des stratégies ministérielles de développement en particulier. À mi-parcours de cet exercice gouvernemental, il nous semble indiqué d'identifier certains blocages et contraintes essentiellement liés à la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement. Cette démarche est fondamentale, car elle permettra de lever des écueils importants dans la mise en place de cette nouvelle approche de gestion inclusive et collective du développement économique, social, culturel et environnemental du Cameroun.

Vu l'importance de cette entreprise, votre contribution et votre collaboration seront bien appréciées et indispensables pour mener à bien ce travail.

NOUS VOUS RASSURONS QUE TOUTES LES RÉPONSES AUX QUESTIONS SERONT TRAITÉES AVEC LA PLUS STRICTE CONFIDENTIALITÉ. EN PLUS, NOUS VOUS DEMANDONS DE BIEN VOULOIR, EN CE QUI CONCERNE LES QUESTIONS À CHOIX MULTIPLES, COCHER DANS LA CASE CORRESPONDANTE À VOTRE RÉPONSE.

Nom : _____

Prénom : _____

Organisme : _____

Fonction : _____

Votre qualité dans l'équipe chargée de l'élaboration de la stratégie ministérielle de développement: _____

1. Représentant du secteur public :

2. Représentant du secteur privé :

3. Représentant de la société civile :

4. Représentant de la population :

I – OUTILS INSTITUTIONNELS INDISPENSABLES À L'ÉLABORATION DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE DÉVELOPPEMENT

I1 - COMITÉ DE PILOTAGE

1. Selon vous, le guide méthodologique traite du Comité de pilotage?

Oui

Non

2. Si oui, appréciez à travers les informations clés, le traitement du comité de pilotage dans ce guide méthodologique :

2.1. La composition du comité de pilotage est:

Insuffisamment traité :

Passablement traité :

Bien traité :

Très bien traité :

Justifiez votre réponse? _____

2.2. Les missions, les attributions et le fonctionnement du comité de pilotage sont :

Insuffisamment traités :

Passablement traités :

Bien traités :

Très bien traités :

Pourquoi le dites vous? _____

2.3. La contribution du comité de pilotage avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement est:

Insuffisamment traité :

Passablement traité :

Bien traité :

Très bien traité :

Pour quelle(s) raison(s)? _____

2.4. Le rôle et la contribution du représentant du ministère de la planification, de la programmation du développement et de l'aménagement du territoire sont:

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Quelle explication donnez-vous à votre réponse? _____

2.5. Appréciez l'application des dispositions relatives au comité de pilotage :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐ Passablement applicables : ☐

Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

I2- ÉQUIPE TECHNIQUE

3. En ce qui concerne l'équipe technique, trouvez-vous que le guide méthodologique développement également ce point?

Oui ☐ Non ☐

4. Si oui, appréciez une fois de plus à travers les informations clés, le développement de l'équipe technique dans ce guide méthodologique :

4.1. La composition du comité technique est:

Insuffisamment développée : ☐ Passablement développée : ☐

Bien développée : ☐ Très bien développée : ☐

Expliquez votre choix? _____

4.2. Les missions, les attributions et le fonctionnement du comité technique sont :

Insuffisamment développés : ☐ Passablement développés : ☐

Bien développés : ☐ Très bien développés : ☐

Pourquoi le dites vous? _____

4.3. La contribution du comité technique avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement est :

Insuffisamment développée : ☐ Passablement développée : ☐

Bien développée : ☐ Très bien développée : ☐

Justifiez votre réponse? _____

4.4. Le rôle et la contribution du représentant du ministère de la planification, de la programmation du développement et de l'aménagement du territoire sont :

Insuffisamment développés : ☐ Passablement développés : ☐

Bien développés : ☐ Très bien développés : ☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

4.5. Appréciez l'application des dispositions relatives au comité technique :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

13 - ORGANES DE REPRÉSENTATION DES POPULATIONS

5. Estimez-vous que les dispositions sur les organes de représentation des populations sont examinées dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

6. Si oui, appréciez à travers ces dispositions, l'examen des organes de représentation des populations dans ce guide méthodologique :

6.1. Le processus et les mécanismes de désignation des organes de représentation des populations sont :

Insuffisamment examinés : ☐ Passablement examinés : ☐

Bien examinés : ☐ Très bien examinés : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

6.2. Est-ce que le processus et les mécanismes de désignation des organes de représentation des populations permettent une bonne représentation des populations :

Oui ☐ Non ☐

6.3. Le nombre et la qualité d'organes de représentation des populations sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐
 Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

6.4. Le rôle et la contribution des organes de représentation des populations avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐
 Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

6.5. Appréciez l'application des dispositions relatives aux organes de représentation des populations :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐
 Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

I4 - ORGANES DE REPRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

7. Est-ce que les dispositions sur les organes de représentation de la société civile sont examinées dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

8. Si oui, appréciez à travers ces dispositions, l'examen des organes de représentation de la société civile dans ce guide méthodologique :

8.1. Le processus et les mécanismes de désignation des organes de représentation de la société civile sont :

Insuffisamment examinés : Passablement examinés :
 Bien examinés : Très bien examinés :

Pouvez-vous justifier votre réponse? _____

8.2. Est-ce que le processus et les mécanismes de désignation des organes de représentation de la société civile permettent une bonne représentation de la société civile :

Oui Non

8.3. Le nombre et la qualité d'organes de représentation de la société civile sont :

Insuffisamment examinés : Passablement examinés :
 Bien examinés : Très bien examinés :

Pouvez-vous énumérer la (s) cause(s)? _____

8.4. Le rôle et la contribution des organes de représentation de la société civile avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont :

Insuffisamment examinés : Passablement examinés :
 Bien examinés : Très bien examinés :

8.5. Appréciez l'application des dispositions relatives aux organes de représentation de la société civile:

Pas applicables : Insuffisamment applicables :
 Passablement applicables : Bien applicables : Très bien applicables :

I5 - ORGANES DE REPRÉSENTATION DES PARTENAIRES BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

9. Pensez-vous que les dispositions sur les organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux sont prises en compte dans le guide méthodologique ?

Oui Non

10. Si oui, appréciez à travers ces dispositions, la prise en compte des organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux dans ce guide méthodologique :

10.1. Le processus et les mécanismes de désignation des organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux sont :

Insuffisamment prises en compte : ☐ Passablement prises en compte ☐

Bien prises en compte : ☐ Très bien prises en compte : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

10.2. Est-ce que le processus et les mécanismes de désignation des organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux permettent une bonne représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux :

Oui ☐ Non ☐

10.3. Le nombre et la qualité d'organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Justifiez votre réponse? _____

10.4. Le rôle et la contribution des organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

10.5. Appréciez l'application des dispositions relatives aux organes de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

II - PRINCIPES DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

II1 - VISION EXTERNE

11. Estimez-vous que les informations sur l'identification de la vision externe sont abordées dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

12. Si oui, mesurez à travers les informations ci-après, le traitement de la vision externe dans ce guide méthodologique :

12.1. Les mécanismes de prise en compte des objectifs et des dimensions du développement durable et viable sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Quelle (s) explication(s) donnez-vous à votre réponse? _____

12.2. Les mécanismes de prospective et de prise en compte des Objectifs du Millénaire et de l'innovation à l'échelle mondiale sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

12.3. Appréciez l'application des dispositions relatives à la vision externe :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

II2 - VISION INTERNE

13. Est-ce que les informations sur l'identification de la vision interne sont abordées dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

14. Si oui, appréciez à travers les informations ci-après, le traitement de la vision interne dans ce guide méthodologique :

14.1. Les mécanismes de prise en compte des objectifs de lutte contre la pauvreté sont :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

14.2. Les mécanismes de prise en compte des objectifs de développement économique sont :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

14.3. Les mécanismes de prise en compte des objectifs de développement social sont :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pouvez-vous énumérer les causes? _____

14.4. Les mécanismes de prise en compte des objectifs de développement culturel et patrimonial sont :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Justifiez votre réponse? _____

14.5. Les mécanismes de prise en compte des objectifs de développement environnemental sont :

Insuffisamment traités : Passablement traités :
 Bien traités : Très bien traités :

Pour quelle(s) raison(s)? _____

14.6. Les mécanismes de prospective et de prise en compte de l'innovation à l'échelle nationale, régionale et locale sont :

Insuffisamment traités : Passablement traités :
 Bien traités : Très bien traités :

Quelle(s) explication(s) donnez-vous à votre réponse? _____

14.7. Les cadrages sectoriels et les objectifs sectoriels de développement sont :

Insuffisamment traités : Passablement traités :
 Bien traités : Très bien traités :

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

14.8. Les cadrages ministériels et les objectifs de développement du ministère sont :

Insuffisamment traités : Passablement traités :
 Bien traités : Très bien traités :

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

14.9. Appréciez l'application des dispositions relatives à la vision interne :

Pas applicables : Insuffisamment applicables :
 Passablement applicables : Bien applicables : Très bien applicables :

II3 - DÉFINITION DES PRIORITÉS D'ACTION

15. Selon vous est-ce que la définition des actions est traitée dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

16. Si oui, est-ce que dans ce guide méthodologique les mécanismes techniques et les outils de définition des actions prioritaires sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

17. Appréciez l'application des dispositions relatives à la définition des priorités d'action :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

II4 – PARTICIPATION

18. Est-ce que la participation et l'implication des acteurs sont exposées dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

19. Si oui, appréciez à travers les informations ci-après, l'exposition de la participation et de l'implication des acteurs dans ce guide méthodologique :

19.1. Les mécanismes de participation des acteurs ou des partenaires institutionnels sont :

Insuffisamment exposés : ☐ Passablement exposés : ☐

Bien exposés : ☐ Très bien exposés : ☐

Pouvez-vous énumérer la (es) cause(s)? _____

19.2. Les mécanismes de gouvernance locale, régionale et nationale sont :

Insuffisamment exposés : ☐ Passablement exposés : ☐

Bien exposés : ☐Très bien exposés : ☐

Justifiez votre réponse? _____

20. Appréciez l'application des dispositions relatives à la participation et à l'implication des acteurs impliqués :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

II5 – ÉQUITÉ

21. Selon vous, les dispositions concernant l'équité sont traitées dans le guide méthodologique?

Oui ☐Non ☐

22. Si oui, est-ce que dans ce guide méthodologique les mécanismes techniques et les outils de promotion de l'équité entre les sexes, entre les catégories sociales et entre interrégionaux sont :

Insuffisamment traités : ☐Passablement traités : ☐Bien traités : ☐Très bien traités : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

23. Appréciez l'application des dispositions relatives à équité :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

III - DÉMARCHE ET ÉTAPES

III1 - PHASE DE PRÉPARATION

24. Trouvez-vous que la phase de préparation du processus de l'élaboration de la stratégie ministérielle de développement est dissertée dans le guide méthodologique?

Oui ☐Non ☐

25. Si oui, appréciez la dissertation des informations importantes relatives à la phase de préparation du processus de l'élaboration de la stratégie ministérielle de développement dans ce guide méthodologique :

25.1. La clarification sur les étapes de préparation, à savoir l'étape administrative et organisationnelle, l'étape technique et l'étape financière, est :

Insuffisamment dissertée : ☐ Passablement dissertée : ☐

Bien dissertée : ☐ Très bien dissertée : ☐

Quelle(s) explication (s) donnez-vous à votre réponse? _____

25.2. La clarification des rôles et des importances des administrations et autres structures impliquées dans l'élaboration de la stratégie ministérielle de développement pendant cette phase est :

Insuffisamment dissertée : ☐ Passablement dissertée : ☐

Bien dissertée : ☐ Très bien dissertée : ☐

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

25.3. L'importance de l'organisation des réunions administratives et techniques de préparation et le choix des participants aux dites réunions sont :

Insuffisamment dissertés : ☐ Passablement dissertés : ☐

Bien dissertés : ☐ Très bien dissertés : ☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

25.4. L'importance et les moyens de la sensibilisation des acteurs ou des partenaires impliqués sont :

Insuffisamment dissertés : ☐ Passablement dissertés : ☐

Bien dissertés : ☐ Très bien dissertés : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

25.5. Les moyens de mobilisation des moyens humain, financier et matériel sont :

Insuffisamment dissertés : ☐

Passablement dissertés : ☐

Bien dissertés : ☐

Très bien dissertés : ☐

Pouvez-vous énumérer la (s) cause (s)? _____

26. Appréciez l'application des dispositions relatives à la phase de préparation :

Pas applicables : ☐

Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐

Bien applicables : ☐

Très bien applicables : ☐

III2 - DIAGNOSTIC

27. Est-ce que la phase de l'état des lieux et du diagnostic est clarifiée dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

28. Si oui, apportez un jugement sur la clarification de cette phase à travers les informations contenues dans ce guide méthodologique :

28.1. Les mécanismes techniques et les outils d'élaboration du diagnostic sont :

Insuffisamment clarifiés : ☐

Passablement clarifiés : ☐

Bien clarifiés : ☐

Très bien clarifiés : ☐

Justifiez votre réponse? _____

28.2. L'organisation des ateliers, des commissions ou des tables sectoriels (les) ou intersectoriels (les), trans sectoriels (les) et multisectoriels (les) est :

Insuffisamment clarifiée : ☐

Passablement clarifiée : ☐

Bien clarifiée : ☐

Très bien clarifiée : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

29. Appréciez l'application des dispositions relatives au dressage du diagnostic :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

III3 – STRATÉGIE

30. Est-ce que les informations sur l'identification de la stratégie ou des stratégies sont exposées dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

31. Si oui, donnez votre avis sur l'identification de la stratégie ou des stratégies à travers l'exposition des informations indispensables à cet exercice :

31.1. Les mécanismes techniques et les outils d'identification des orientations stratégiques sont :

Insuffisamment exposés : ☐ Passablement exposés : ☐

Bien exposés : ☐ Très bien exposés : ☐

Quelle(s) explication(s) donnez-vous à votre réponse? _____

31.2. Les mécanismes techniques et les outils d'identification des choix stratégiques sont :

Insuffisamment exposés : ☐ Passablement exposés : ☐

Bien exposés : ☐ Très bien exposés : ☐

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

32. Appréciez l'application des dispositions relatives à l'élaboration de (s) la stratégie (s) :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

III4 – PLAN D'ACTION ET DE PROGRAMMATION

33. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils d'élaboration du plan d'action ministériel sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

34. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils d'élaboration du plan d'action ministériel :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

35. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils d'élaboration du plan d'action intra sectoriel sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

36. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils d'élaboration du plan d'action intra sectoriel:

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

37. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils d'élaboration du plan d'action inter sectoriel sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

38. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils d'élaboration du plan d'action inter sectoriel:

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pouvez-vous énumérer la (es) cause (s)? _____

39. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils d'élaboration des plans régionaux et locaux sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

40. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils d'élaboration des plans régionaux et locaux :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Justifiez votre réponse? _____

41. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils d'élaboration des plans urbains et ruraux sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

42. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils d'élaboration urbains et ruraux:

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

43. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils de ciblage géographique des actions sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

44. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils de ciblage géographique des actions:

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Quelle (s) explication (s) donnez-vous à votre réponse? _____

45. Appréciez l'application des dispositions relatives à l'élaboration du plan d'action et de programmation :

Pas applicables : Insuffisamment applicables :

Passablement applicables : Bien applicables Très bien applicables :

III5 – PLAN FINANCIER OU BUDGÉTAIRE

46. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils du plan financier ou budgétaire sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui

Non

47. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils du plan financier ou budgétaire:

Insuffisamment traités : Passablement traités :

Bien traités : Très bien traités :

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

48. Appréciez l'application des dispositions relatives à l'élaboration du plan financier ou budgétaire :

Pas applicables : Insuffisamment applicables :

Passablement applicables : Bien applicables Très bien applicables :

III6 – PLAN DE COMMUNICATION

49. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils du plan de communication sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui

Non

50. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils du plan de communication:

Insuffisamment traités : Passablement traités :

Bien traités : Très bien traités :

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

51. Appréciez l'application des dispositions relatives à l'élaboration du plan de communication :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

III6 – DISPOSITIONS DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE DÉVELOPPEMENT

52. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils d'identification et de mise en place des dispositions de suivi de l'exécution ou de suivi de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

53. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces outils d'identification et de mise en place des dispositions de suivi de l'exécution ou de suivi de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement:

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

54. Est-ce que les mécanismes techniques et les dispositions de traçabilité dynamique et active pendant et après le suivi de la stratégie ministérielle de développement sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

55. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces dispositions de traçabilité dynamique et active pendant et après le suivi de la stratégie ministérielle de développement :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pouvez-vous énumérer la (es) cause (s)? _____

56. Appréciez l'application des dispositions relatives aux dispositions de suivi de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

III7 – DISPOSITIONS D'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

MINISTÉRIELLE DE DÉVELOPPEMENT

57. Est-ce que les mécanismes techniques et les outils d'identification et de mise en place des dispositions de d'évaluation de l'exécution de la stratégie ministérielle de développement ou d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement sont indiqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

58. Si oui, donnez votre appréciation sur l'indication de ces mécanismes techniques et ces outils d'identification et de mise en place des dispositions de d'évaluation de l'exécution de la stratégie ministérielle de développement ou d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement :

Insuffisamment indiqués : ☐

Passablement indiqués : ☐

Bien indiqués : ☐

Très bien indiqués : ☐

Justifiez votre réponse? _____

59. Est-ce que les mécanismes techniques et les dispositions de traçabilité dynamique et active pendant et après l'évaluation de la stratégie ministérielle de développement sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

60. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement de ces mécanismes techniques et ces dispositions de traçabilité dynamique et active pendant et après l'évaluation de la stratégie ministérielle de développement :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

61. Appréciez l'application des dispositions relatives à l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

IV - OUTILS MÉTHODOLOGIQUES

IV1 - GAMMES D'OUTILS TECHNIQUES UTILISÉS

62. Est-ce que les outils techniques sont traités dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

63. Si oui, donnez votre avis sur le nombre d'outils techniques retenus dans le guide méthodologique :

Insuffisamment traité : ☐ Passablement traité : ☐

Bien traité : ☐ Très bien traité : ☐

Quelle (s) explication (s) donnez-vous à votre réponse? _____

64. Appréciez le traitement réservé aux qualités des outils techniques dans le guide méthodologique est :

Insuffisamment traité : ☐ Passablement traité : ☐

Bien traité : ☐ Très bien traité : ☐

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

65. Est-ce que les mécanismes de choix des outils techniques sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

66. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement des mécanismes de choix des outils techniques :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

67. Est-ce que les mécanismes d'appropriation des outils techniques sont évoqués dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

68. Si oui, donnez votre appréciation sur le traitement des mécanismes d'appropriation des outils techniques :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

69. Appréciez l'application des dispositions relatives aux outils techniques indispensables :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐

Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

IV2 - ORGANISATION DES ATELIERS ET DES GROUPES DE TRAVAIL

70. Est-ce que les informations sur l'organisation des ateliers et des groupes de travail sont traitées dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

71. Si oui, donnez votre point de vue sur l'organisation des ateliers et des groupes de travail à partir du traitement des informations suivantes :

71.1. Les missions, les attributions et le fonctionnement des ateliers techniques et des groupes de travail sont :

Insuffisamment traités : Passablement traités :

Bien traités : Très bien traités :

Pouvez-vous énumérer la (es) cause (s)? _____

71.2. La clarification du nombre d'ateliers et de groupes de travail à mettre en place durant la phase d'élaboration des stratégies ministérielles de développement est :

Insuffisamment traitée : Passablement traitée :

Bien traitée : Très bien traitée :

Justifiez votre réponse? _____

71.3. La constitution des ateliers et des groupes de travail est :

Insuffisamment traitée : Passablement traitée :

Bien traitée : Très bien traitée :

Pour quelle (s) raison (s)? _____

71.4. Le rôle et la contribution des ateliers pendant l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont :

Insuffisamment traités : Passablement traités :

Bien traités : Très bien traités :

Quelle (s) explication (s) donnez-vous à votre réponse? _____

72. Appréciez l'application des dispositions relatives à l'organisation des ateliers et des groupes de travail :

Pas applicables : Insuffisamment applicables :

Passablement applicables : Bien applicables : Très bien applicables :

V - CONDITIONS D'APPLICATION

V1 - VOLONTÉ POLITIQUE

73. Est-ce que les informations sur la volonté politique nécessaire à l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont traitées dans le guide méthodologique?

Oui

☐

Non

☐

74. Si oui, donnez votre jugement sur la volonté politique à partir du traitement des informations suivantes :

74.1. La matérialisation effective de la volonté politique concernant l'élaboration des stratégies ministérielles de développement est :

Insuffisamment traitée :

☐

Passablement traitée :

☐

Bien traitée :

☐

Très bien traitée :

☐

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

74.2. L'identification des contraintes politiques rencontrées éventuelles est :

Insuffisamment traitée :

☐

Passablement traitée :

☐

Bien traitée :

☐

Très bien traitée :

☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

74.3. La suggestion des solutions éventuelles aux différentes contraintes politiques à rencontrer est :

Insuffisamment traitée :

☐

Passablement traitée :

☐

Bien traitée :

☐

Très bien traitée :

☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

75. Appréciez l'application des dispositions relatives à l'organisation des ateliers et des groupes de travail :

Pas applicables :

☐

Insuffisamment applicables :

☐

Passablement applicables :

☐

Bien applicables :

☐

Très bien applicables :

☐

V2 - FORMATION ET INFORMATION DES ACTEURS

76. Est-ce que les dispositions sur la formation et l'information des acteurs impliqués au processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont traitées dans le guide méthodologique?

Oui ☐

Non ☐

77. Si oui, donnez votre jugement sur le traitement des dispositions sur la formation et l'information des acteurs impliqués :

77.1. Les dispositions relatives à la formation des acteurs sont :

Insuffisamment traitée : ☐

Passablement traitée : ☐

Bien traitée : ☐

Très bien traitée : ☐

Comment pouvez-vous énumérer la (es) cause (s)? _____

77.2. Le nombre de sessions de formation des acteurs réalisées avant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement est :

Insuffisamment traité : ☐

Passablement traité : ☐

Bien traité : ☐

Très bien traité : ☐

Justifiez votre réponse? _____

77.3. Les objectifs visés et l'utilité de la formation avant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Pour quelle (s) raison (s)? _____

77.4. Les mécanismes d'organisation des sessions de formation sont :

Insuffisamment traités : ☐

Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐

Très bien traités : ☐

Quelle (s) explication (s) donnez-vous à votre réponse? _____

77.5. Les mécanismes d'appropriation des canons d'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐
 Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Pouvez-vous expliquer votre choix? _____

78. Appréciez l'application des dispositions relatives à la formation et à l'information des acteurs impliqués :

Pas applicables : ☐ Insuffisamment applicables : ☐
 Passablement applicables : ☐ Bien applicables : ☐ Très bien applicables : ☐

V3 - FINANCEMENT DES OPÉRATIONS

79. Est-ce que les dispositions sur le financement des opérations liées à élaboration des stratégies ministérielles de développement sont traitées dans le guide méthodologique?

Oui ☐ Non ☐

80. Si oui, donnez votre jugement sur le traitement des dispositions sur le financement de ces opérations :

80.1. Les mécanismes de financement des opérations sont :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐
 Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

Pouvez-vous dire pourquoi? _____

80.2. L'identification des sources de financement des opérations est :

Insuffisamment traitée : ☐ Passablement traitée : ☐
 Bien traitée : ☐ Très bien traitée : ☐

Comment pouvez-vous expliquer votre réponse? _____

81. De manière générale en vous référant au guide méthodologique, portez un jugement final sur la consistance des étapes suivantes:

81.1. Préparation de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement :

Insuffisamment traitée :

Passablement traitée :

Bien traitée :

Très bien traitée :

81.2. Dressage de l'état des lieux :

Insuffisamment traitée :

Passablement traitée :

Bien traitée :

Très bien traitée :

81.3. Élaboration du diagnostic :

Insuffisamment traitée :

Passablement traitée :

Bien traitée :

Très bien traitée :

81.4. Identification de (s) stratégie (s) :

Insuffisamment traitée :

Passablement traitée :

Bien traitée :

Très bien traitée :

81.5. Élaboration des plans d'action :

Insuffisamment traitée :

Passablement traitée :

Bien traitée :

Très bien traitée :

81.6. Identification des dispositions de suivi de la mise en oeuvre des stratégies

ministérielles de développement :

Insuffisamment traitée :

Passablement traitée :

Bien traitée :

Très bien traitée :

81.7. Identification des dispositions d'évaluation de la mise en oeuvre des stratégies

ministérielles de développement :

Insuffisamment traitée :

Passablement traitée :

Bien traitée : ☐ Très bien traitée : ☐

81.8. Préparation de la mise en œuvre et mobilisation des moyens nécessaires à la mise en œuvre des stratégies ministérielles de développement :

Insuffisamment traitée : ☐ Passablement traitée : ☐

Bien traitée : ☐ Très bien traitée : ☐

81.9. Autres mesures d'accompagnement de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des stratégies ministérielles de développement :

Insuffisamment traitée : ☐ Passablement traitée : ☐

Bien traitée : ☐ Très bien traitée : ☐

81.10. Selon vous, le rôle et la contribution des facilitateurs durant les différentes étapes de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement sont mentionnés dans le guide méthodologique :

Oui : ☐ Non : ☐

81.10.1. Si oui, appréciez le traitement du rôle et la contribution des facilitateurs dans ce document :

Insuffisamment traités : ☐ Passablement traités : ☐

Bien traités : ☐ Très bien traités : ☐

82. À partir des techniques de regroupement d'informations d'un plan d'action ministériel, il est conseillé de ressortir des plans de développement économique, de développement sociale, de développement culturel et patrimonial et de développement environnemental. Pensez vous que le guide méthodologique vous éclaire suffisamment sur les regroupements suivants :

82.1. Regroupements à caractère économique : Oui ☐ Non ☐

82.2. Regroupements à caractère social : Oui ☐ Non ☐

82.3. Regroupements à caractère culturel et patrimonial : Oui ☐ Non ☐

82.4. Regroupements à caractère environnemental : Oui ☐ Non ☐

83. Dans la perspective de l'amélioration du Guide méthodologique de l'Élaboration des Stratégies de Développement, énumérez si possible, quelques suggestions importantes :

MERCI DE VOTRE COLLABORATION

ANNEXE N°4 : Journal de bord

Numéro du journal :

Date et lieu :

Désignation du département ministériel :

Phase de la planification stratégique:

Étape de la planification stratégique :

Objet de l'observation	Observations pertinentes	Annotations de fin de journée
Démarches administrative, financière et budgétaire		
Préparation technique du processus au sein du département ministériel		
Préparation technique des facilitateurs encore appelés points focaux du MINPLAPDAT		
Choix des participants au processus d'élaboration de la stratégie ministérielle de développement		
organisation opérationnelle des activités d'élaboration de la stratégie ministérielle de développement		
Présence des acteurs de développement aux différentes phases		
Présence des femmes, des jeunes et des couches socialement vulnérables		
Constitution des tables ou des ateliers sectorielles		
Degré de participation et d'interaction entre les acteurs de développement conviés au processus d'élaboration des stratégies ministérielles de développement		
Prise en compte et utilisation éventuelle des principes, de la démarche, des outils de la planification stratégique du développement		
Prise en compte des concepts, des dimensions du développement et des théories de développement régional		
Résultats globaux atteints dans la journée		

Source : Inspiration tirée Sylvie Dagenais 1991, 115. Conception et réalisation : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, DDR, UQAC et UQAR, août 2006.

ANNEXE N°5 : Guide d'interview ou d'entrevue

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	Points sur lesquels l'entretien se fera
Outils institutionnels	Comité de pilotage	1. Composition du comité de pilotage ; 2. Missions, attributions et fonctionnement du comité de pilotage ; 3. Contribution du comité de pilotage avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement ; 4. Rôle et contribution du représentant du ministère de la planification, de la programmation du développement et de l'aménagement du territoire.
	Équipe technique	5. Composition du comité technique ; 6. Missions, attributions et fonctionnement du comité technique ; 7. Contribution du comité technique avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement ; 8. Rôle et contribution du représentant du ministère de la planification, de la programmation du développement et de l'aménagement du territoire.
	Organes de représentation des populations	9. Processus et mécanismes de désignation des organes de représentation des populations ; 10. Nombre et qualité d'organes de représentation des populations retenus ; 11. Rôle et contribution des organes de représentation des populations avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement.
	Organes de représentation de la société civile	12. Processus et mécanismes de désignation des organes de représentation de la société civile ; 13. Nombre d'organes et qualité de représentation de la société civile retenus ; 14. Rôle et contribution des organes de représentation de la société civile avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement.
	Partenaires bilatéraux et multilatéraux	15. Processus et mécanismes de désignation des partenaires bilatéraux et multilatéraux ; 16. Nombre d'organes et qualité de représentation des partenaires bilatéraux et multilatéraux retenus ; 17. Rôle et contribution des partenaires bilatéraux et multilatéraux avant, pendant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement.

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

Guide d'interview ou d'entrevue (suite)

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	Points sur lesquels l'entretien se fera
Principes de la planification stratégique	Vision externe	18. Objectifs et dimensions du développement durable et viable ; 19. Mécanismes de prospective et de prise en compte de l'innovation à l'échelle mondiale.
	Vision interne	20. Cadres nationaux, objectifs du développement national et de lutte contre la pauvreté ; 21. Mécanismes de prospective et de prise en compte de l'innovation à l'échelle nationale et régionale ; 22. Cadres sectoriels, objectifs sectoriels de développement ; 23. Cadres ministériels, objectifs de développement du ministère.
	Définition des priorités d'action	24. Mécanismes techniques et outils de définition des actions prioritaires.
	Participation	25. Mécanismes de participation des acteurs ou des partenaires du ministère ; 26. Mécanismes de gouvernance locale, régionale et nationale.
	Équité	27. Mécanismes techniques et outils de promotion de l'équité entre les sexes, les catégories sociales et interrégionaux.
Démarche et étapes	Phase de préparation	28. Étapes de préparation ; 29. Administrations et autres structures impliquées dans l'élaboration de la stratégie ministérielle de développement ; 30. Organisation des réunions administratives et techniques de préparation ; 31. Sensibilisation des acteurs ou des partenaires impliqués ; 32. Mobilisation des moyens humain, financier et matériel.
	Diagnostic	33. Mécanismes techniques et outils d'élaboration du diagnostic ; 34. Organisation des ateliers, des commissions ou des tables.
	Stratégie	35. Mécanismes techniques et outils d'identification des orientations stratégiques ; 36. Mécanismes techniques et outils d'identification des choix stratégiques.

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

Guide d'interview ou d'entrevue (suite)

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	Points sur lesquels l'entretien se fera
Démarche et étapes	Plan d'action et de programmation	37. Mécanismes techniques et outils d'élaboration du plan d'action ministériel ; 38. Mécanismes techniques et outils d'élaboration du plan d'action intra sectoriels ; 39. Mécanismes techniques et outils d'élaboration du plan d'action inter sectoriels ; 40. Mécanismes techniques et outils d'élaboration des plans régionaux et locaux ; 41. Mécanismes techniques et outils d'élaboration urbains et ruraux ; 42. Mécanismes techniques et outils de ciblage géographique des actions.
	Plan financier ou budgétaire	43. Mécanismes techniques et outils d'élaboration du plan financier ou budgétaire.
	Plan de communication	44. Mécanismes techniques et outils d'élaboration du plan de communication.
	Dispositions de suivi de la mise en œuvre	45. Mécanismes techniques et outils d'identification et de mise en place des dispositions de suivi de l'exécution ou de suivi de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement ; 46. Mécanismes et dispositions de traçabilité dynamique et active pendant et après le suivi de la stratégie.
	Dispositions d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie	47. Mécanismes techniques et outils d'identification et de mise en place des dispositions de d'évaluation de l'exécution de la stratégie ministérielle de développement ou d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de développement ; 48. Mécanismes et dispositions de traçabilité dynamique et active pendant et après l'évaluation de la stratégie ministérielle de développement.

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

Guide d'interview ou d'entrevue (suite)

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	Points sur lesquels l'entretien se fera
Outils méthodologiques	Gammes d'outils techniques utilisés	49. Nombre d'outils techniques utilisés ; 50. Qualité des outils techniques utilisés ; 51. Choix des outils techniques ; 52. Appropriation des outils techniques utilisés.
	Organisation des ateliers et des groupes de travail	53. Missions, attributions et fonctionnement des ateliers techniques et groupes de travail ; 54. Nombre d'ateliers et groupes de travail ; 55. Constitution des ateliers et des groupes de travail ; 56. Rôle et contribution des ateliers pendant l'élaboration des stratégies ministérielles de développement.
Conditions d'application	Volonté politique	57. Matérialisation effective de la volonté politique concernant l'élaboration des stratégies ministérielles de développement ; 58. Contraintes politiques rencontrées éventuelles ; 59. Solutions préconisées aux différentes contraintes politiques rencontrées.
	Formation et information des acteurs	60. Dispositions relatives à la formation des acteurs ; 61. Nombre de sessions de formation des acteurs réalisées avant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement ; 62. Objectifs visés et utilité de la formation avant et après l'élaboration des stratégies ministérielles de développement ; 63. Mécanismes d'organisation des sessions de formation ; 64. Appropriation des canons d'élaboration des stratégies ministérielles de développement.
	Financement des opérations	65. Mécanismes de financement des opérations ; 66. Sources de financement des opérations.

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

ANNEXE N°6 : Grille d'analyse FFMO

Grille NO1 : Analyse des forces, des faiblesses, des menaces et des opportunités de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	FORCES	FAIBLESSES	OBSERVATIONS	MENACES	OPPORTUNITÉS	OBSERVATIONS
Outils institutionnels	Comité de pilotage						
	Équipe technique						
	Organes de représentation des populations						
	Organes de représentation de la société civile						
	Partenaires bilatéraux et multilatéraux						
Principes de la planification stratégique	Vision interne						
	Vision externe						
	Définition des priorités d'action						
	Participation						
	Équité						
Démarche et étapes	Phase de préparation						
	Diagnostic						
	Stratégie						
	Plan d'action et de programmation						
	Plan financier ou budgétaire						
	Plan de communication						

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

Grille NO1 : Analyse des forces, des faiblesses, des menaces et des opportunités de la méthodologie d'élaboration des stratégies ministérielles de développement (suite)

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	FORCES	FAIBLESSES	OBSERVATIONS	MENACES	OPPORTUNITÉS	OBSERVATIONS
Démarche et étapes	Dispositions de suivi de l'exécution ou de suivi de la mise en œuvre						
	Dispositions d'évaluation ou de la phase d'évaluation de la stratégie						
Outils méthodologiques	Gammes d'outils techniques utilisés						
	Organisation des ateliers et des groupes de travail						
Conditions d'application	Volonté politique						
	Formation et information des acteurs						
	Financement des opérations						

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

ANNEXE N°7 : Grille d'analyse SEPO

Grille NO2 : Analyse des succès, des échecs, des potentialités et des obstacles de la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement à partir des contenus des documents des stratégies des ministères retenus

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	SUCCÈS	ÉCHECS	OBSERVATIONS	POTENTIALITÉS	OBSTACLES	OBSERVATIONS
Outils institutionnels	Comité de pilotage						
	Équipe technique						
	Organes de représentation des populations						
	Organes de représentation de la société civile						
	Partenaires bilatéraux et multilatéraux						
Principes de la planification stratégique	Vision interne						
	Vision externe						
	Définition des priorités d'action						
	Participation						
	Équité						
Démarche et étapes	Phase de préparation						
	Diagnostic						
	Stratégie						
	Plan d'action et de programmation						
	Plan financier ou budgétaire						
	Plan de communication						

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

Grille NO2 : Analyse des succès, des échecs, des potentialités et des obstacles de la méthodologie de l'élaboration des stratégies ministérielles de développement à partir des contenus des documents des stratégies des ministères retenus
(suite)

Désignation de la variable	Composante de l'indicateur	SUCCÈS	ÉCHECS	OBSERVATIONS	POTENTIALITÉS	OBSTACLES	OBSERVATIONS
Démarche et étapes	Dispositions de suivi de l'exécution ou de suivi de la mise en œuvre						
	Dispositions d'évaluation ou de la phase d'évaluation de la stratégie						
Outils méthodologiques	Gammes d'outils techniques utilisés						
	Organisation des ateliers et des groupes de travail						
Conditions d'application	Volonté politique						
	Formation et information des acteurs						
	Financement des opérations						

Source : Jean Daniel Ngatcha Kuipou, UQAC et UQAR, DDR, Rimouski, août 2006.

